

周敬青

### 保持以党的自我革命 引领社会革命的高度自觉

→ 6版·论苑

常旭华 陈强

### 如何抓住大科学时代的机遇

→ 7版·智库

陈野

### 山川千里色 语笑万家声

→ 8版·学人

## 学习贯彻党的二十届三中全会精神·学术圆桌

# 完善中国特色社会主义法治体系

■主持人：任思蕴 本报记者  
■嘉宾：沈国明 上海交通大学凯原法学院讲席教授  
姚建龙 上海社会科学院法学研究所所长、研究员  
魏淑君 中国浦东干部学院教授、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员

**编者按** 法治是中国式现代化的重要保障。党的二十届三中全会《决定》深刻总结改革开放特别是新时代全面深化改革的宝贵经验，把“中国特色社会主义法治体系更加完善”“社会主义法治国家建设达到更高水平”作为进一步全面深化改革总目标“七个聚焦”重要内容，把“坚持全面依法治国”作为进一步全面深化改革重大原则之一，对完善中国特色社会主义法治体系作出一系列重要决策部署。

以法为纲，崇法善治。如何理解和把握全面深化改革和全面依法治国之间的辩证关系？法治领域各环节改革如何突出系统性、整体性、协同性？围绕高质量发展这一首要任务，如何不断提升依法行政水平？本报特约三位专家研讨交流。



北京公园内的普法主题景观“法钟常鸣” 视觉中国图

#### 观点



沈国明

“我国持续进行行政体制改革。通过实行负面清单制度，已将行政审批的数量降到最低；建立了对重大决策、规范性文件合法性审查制度；通过行政执法体制改革，综合执法体制机制和城市网格化管理机制基本形成；还建起行政执法监督体制机制，规范了执法人员的自由裁量权。所有这些，都显示出坚持依法行政、建设法治政府的成效。”



姚建龙

“科学把握改革和法治相统一的实践要求，应当以习近平法治思想为根本遵循，坚持改革和法治相统一相促进的要求。重点关注以下几点：第一，在改革中善于运用法治思维，确保重大改革于法有据。第二，善于运用立法破除制度障碍。第三，善于运用立法授权，以试点的形式把控改革风险。”



魏淑君

“全面依法治国涵盖立法、执法、司法、守法各环节。四个关键环节中，立法先行，执法是把纸面上的法律变为现实生活中活的法律的关键环节。公正司法是维护社会公平正义的最后防线，守法是法律实现的主要形式。各环节在法治建设中决不能简单叠加，而要注重有效衔接、相互促进、形成合力。”

**主持人：**党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持改革和法治相统一、相促进，在法治下推进改革、在改革中完善法治，将全面深化改革、全面依法治国纳入“四个全面”战略布局。党的二十届三中全会把“坚持全面依法治国”作为进一步全面深化改革的重大原则之一。如何深刻理解和把握改革和法治之间的辩证关系，科学把握两者相统一的实践要求？

**沈国明：**党的二十届三中全会把“坚持全面依法治国”作为进一步全面深化改革重大原则之一，阐明了全面深化改革和全面依法治国之间的辩证关系，对于在法治下推动改革、在改革中完善法治具有重要意义。

全面依法治国需要全面深化改革来推动。全面深化改革包括法治领域改革，新时代以来，社会主义法治体系建设取得很大成绩，也遇到不少问题。为此，《决定》明确提出深化立法领域改革，就深入推进依法行政、健全公正司法体制机制、完善推进法治社会建设机制、加强涉外法治建设等提出一系列改革要求。在立法领域的改革，旨在在进一步提高立法质量，进一步提高立法效率，尽快补齐重点领域、新兴领域、涉外领域法律短板。在法治实施方面，要通过改革，健全监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制，确保执法、司法各环节全过程在有效制约监督之下。要深化审判权和执行权分离改革，健全国家执行体制，切实解决执行难问题，还要完善司法救济制度、国家赔偿制度，落实和完善司法责任制，加强人权司法保障。

法治领域应针对实际情况，研究切实可行的改革落实方案，通过精准管用的措施，切实解决问题，使改革取得实效，达到预期，促进社会主义法治体系更趋完善。

全面依法治国为全面深化改革提供保障。经过不懈努力，社会主义法治规范体系已经形成，法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系、党内法规体系也已成型。全面依法治国推动了全面深化改革的进程，具体表现为：首先，为全面深化改革提供基本遵循，明确改革的方向和边界，减少和避免改革的盲目性和随意性，也为改革在法治框架内进行提供了条件，使重大改革于法有据有了可能。其次，建立了良好的社会秩序，为全面深化改革营造了和谐稳定的社会环境。法治保障公民的合法权益不受侵害，使广大人民群众从改革中受益，从而理解和支持改革。第三，规范和约束政府权力的运行，确保权力不滥用。第四，为全面深化改革提供市场经济所需的法治环境，促进公平公正。

总之，全面依法治国与全面深化改革都不断接受实践的检验，相互作用，相辅相成，不断推进法治中国目标的实现。

**姚建龙：**全面深化改革和全面依法治国的紧密内在联系可从三个层面理解。一是二者在目标上具有一致性。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，而全面依法治国的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。后者是前者的应有之义，因此二者目标方向一致。二是功能上具有互补性。全面深化改革所具有的机制创新、制度完善等功能，与法治所具有的引领、推动、保障等功能相辅相成、相得益彰。三是实施路径上具有共时性。成功的改革必然需要法治的保障，而法治体系的完善也往往伴随着改革的发生，二者是同频共振的。

科学把握改革和法治相统一的实践要求，应当以习近平法治思想为根本遵循，坚持改革和法治相统一相促进的要求。重点关注以下几点：第一，在改革中善于运用法治思维，确保重大改革于法有据。习近平总书记强调：“在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”第二，善于运用立法破除制度障碍。对此，习近平总书记强调：“对不适应改革要求的现行法律法规，要及时修改或废止，不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊脚石’。”第三，善于运用立法授权，以试点的形式把控改革风险。习近平总书记指出：“对实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权，既不允许随意突破法律红线，也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。”

在实践中，我国的经济特区法规、海南自贸法规、浦东新区法规等立法授权，就是以试点的方式，在推进改革的同时确保风险整体可控。

**魏淑君：**改革总是冲破束缚生产力的发展的旧的体制和制度，变革则建立适应生产力发展的新的体制和制度。我国历史上的商鞅变法、王安石变法、张居正变法，都是改革和法治的紧密结合。在马克思、恩格斯看来，“社会制度中的任何变化，所有制关系中的每一次变革，都是产生了同旧的所有制关系不再相适应的新的生产力的必然结果”。习近平总书记指出“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮”，深刻揭示了二者“破”和“立”的辩证统一关系。

党的十八大以来对全面深化改革和全面依法治国做出专门部署，二者成为协调推进“四个全面”战略布局的重要组成部分。新时代十年，我们坚持目标导向和问题导向相结合推进全面深化改革，实现改革由局部探索、破冰突围到系统集成、全面深化的转变，各领域基础性制度框架基本建立，许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构。中国特色社会主义制度更加成熟更加定型的目标取得明显成效，法治固根本、稳预期、利长远的保障作用得到充分发挥。

如何进一步做到改革和法治二者相统一？一是坚持在法治下推进改革。习近平总书记强调：“我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据，改革和法治同步推进，增强改革的穿透性。”改革要于法有据，但不可固守“祖宗之法不可变”。所谓“苟利于民不必法古，苟周于事不必循旧”，对实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权，既不允许随意突破法律红线，也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。

二是坚持在改革中完善法治。习近平总书记强调：“中国特色社会主义国家制度和法律体系需要坚持好、实施好、发展好，也需要不断完善和发展。”新时代全面深化改革进入攻坚期和深水区，面对更多深层次体制机制问题，对顶层设计要求更高，制度建设分量更重。“法与时移”，解决法治领域的突出问题，根本途径在于改革，法治领域改革本身就是全面深化改革的一项重要内容。法治领域改革的鲜明特点是很多问题涉及法律规定。因此，我们要统筹法律的立改废释纂，增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。要在立法中不断巩固改革成果，对那些实践证明已经比较成熟的改革经验和行之有效的改革举措，要及时上升为法律；对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

我们要处理好全面深化改革和全面依法治国的辩证关系，完善中国特色社会主义法治体系，更好发挥改革和法治的双轮驱动作用，在新征程上谱写进一步全面深化改革、推进中国式现代化新篇章。

**主持人：**立法、执法、司法、守法四个重点领域相互配合、相互制约，共同组成法治体系的有机整体。党的二十届三中全会审议通过的《决定》，围绕法治领域改革，明确提出协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革。完善中国特色社会主义法治体系，如何突出改革的系统性、整体性、协同性，促进改革成效更好转化为国家治理效能？

**姚建龙：**推进法治领域改革，既要突出各环节的改革重点，又要从全面依法治国的高度对各环节的改革进行整体把握、系统推进。一是要深化立法领域改革，形成完备的法律规范体系，确保各领域工作有法可依，尤其要加强重点领域、新兴领域、涉外领域等国家治理关键领域的立法。二是要深入推进执法体制机制改革，确保严格规范公正文明执法。党的二十届三中全会《决定》强调的“推动行政执法标准跨区域衔接”便是实现公正执法的路径之一。三是要健全公正司法体制机制，筑牢公平正义的最后防线。应当重点关注对司法权的监督和制约、对人权的司法保障等。《决定》中的“建立轻罪记录封存制度”就体现对人权的保障。四是要健全守法的激励和约束机制，培养全民法治意识。

上述四个环节改革联系紧密、环环相扣、缺一不可。立法是铺设法治轨道的过程，执法、司法、守法则是各主体在法治轨道上运行的过程。立法改革要考虑执法、司法、守法的实践；执法、司法、守法各环节的改革也要结合立法推进。

如何更好地促进法治领域改革成效转化为国家治理效能呢？首先，要加强党的领导。法治领域改革并非某个环节的改革，而是整体的、系统的改革。只有加强党对法治领域改革的统一领导，统一部署、统筹协调，才能确保改革的顺利推进，形成法治领域的制度优势并最终转化为国家治理效能。其次，要关注法治实施的效果，把“纸上的法律”变为“行动中的法律”。法治实施的过程就是国家治理的过程，法治实施效果就是国家治理效能的体现。高效的法治实施体系才能确保良好的法治实施效果和国家治理效能。再次，要强化法治实施的人才保障。习近平总书记强调：“法治人才培养不上去，法治领域不能人才辈出，全面依法治国就不可能做好。”同理，若没有人才保障，法治领域的改革难以真正转化为国家治理效能。最后，要高度重视科技对法治的赋能。我国数字检察、数字法院等数字赋能司法的趋势方兴未艾，推动数字化司法革命向前发展。数字科技赋能有望使法治领域改革成效转化为国家治理效能达到最大化效果。

**魏淑君：**坚持全面、系统、联系的观点看待事物、处理问题，是马克思主义唯物辩证法的基本要求，也是推进全面依法治国应当遵循的基本方法。党的二十届三中全会《决定》就“完善中国特色社会主义法治体系”作出改革部署，明确提出“协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革”的新命题新举措新任务，擘画了新征程法治中国建设的路线图和施工图，对建设更高水平的社会主义法治国家具有重大意义。

全面依法治国涵盖立法、执法、司法、守法各环节，总抓手是建设中国特色社会主义法治体系，包括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，彼此相互支撑、相互促进、相互制约，是一个有机整体。四个关键环节中，立法先行，法律是治国之重器，良法是善治之前提。执法是把纸面上的法律变为现实生活中活的法律的关键环节，立法质量要在法律实施中被检验，行政机关如果没有依法行政，有法不依、执法不严、违法不究，则再完备的法律也是一纸空文，宪法法律的权威无从树立，人民群众切身利益得不到保障。公正司法是维护社会公平正义的最后防线，只有公正司法，坚持正确人权观，加强人权司法保障，涉及公民人权的合法权益才能得到维护，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的目标才能实现。守法是法律实现的主要形式，只有制定好的法律作为一种深刻的法律信仰让全社会铭记，法治国家建设才能够获得成功。因此，立法、执法、司法、守法各环节在法治建设中决不能简单叠加，而要注重有效衔接、相互促进、形成合力。“协同推进立法、执法、司法、守法各环节改革”新要求的提出，是习近平新时代中国特色社会主义思想在全面依法治国中的生动体现。

**沈国明：**法治体系是立法、执法、司法、守法各环节相互配合、相互制约的有机统一。每个环节的改革都互相关联、相互影响、相互作用。例如，实行司法责任制，减少了冤假错案发生，有助于实现公平正义。但是，是人就会犯错，法官、检察官、警官也可能在工作中出错，减少冤假错案靠这一项制度是有局限性的，若建有一个制度群，顾及更多影响办案的因素，应对各种可能出现的情况，或许更有利于实现公平正义。因此，全面深化改革要加强改革的系统性、整体性、协同性，让一项好的制度能充分发挥作用，减少负面效应。在这个意义上，可以说改革永远在路上。

**主持人：**党的二十届三中全会提出“深入推进依法行政”，对健全政府机构职能体系、促进政务服务规范化标准化便利化、深化行政执法体制改革、完善政府各项管理体制机制等方面作出部署。8月16日召开的国务院第五次全体会议也围绕“努力提高政府工作法治化水平”提出一系列要求，旨在维护社会主义市场经济秩序，以良好营商环境促进各类经营主体创新发展。法治是最好的营商环境。围绕高质量发展这一首要任务，如何不断提升依法行政水平，深化法治政府建设？

**沈国明：**1978年以来，我国政府推动改革开放取得卓越成就。在此过程中，各级政府也积累起资源配置的较大权力并由此带来一定弊端。为此，我国持续进行行政体制改革。通过实行负面清单制度，已将行政审批的数量降到最低；建立了对重大决策、规范性文件合法性审查制度；通过行政执法体制改革，综合执法体制机制和城市网格化管理机制基本形成；还建起行政执法监督体制机制，规范了执法人员的自由裁量权。所有这些，都显示出坚持依法行政、建设法治政府的成效。

上海作为改革开放排头兵、创新发展先行者，在提高政府工作法治化水平方面仍有较大的提升空间。当前尤其要注重优化营商环境，适应数字经济快速发展新局面，进一步提高政务服务规范化、标准化、便利化水平。

**魏淑君：**优化营商环境的核心问题是处理好政府与市场的关系，这对打造更高水平法治政府提出要求。各级政府要依法行政，厘清政府与市场的边界，依法平等保护各类市场主体的产权和合法权益，营造公平竞争的市场环境。领导干部作为“关键少数”要提高法治思维和依法办事能力，不能简单依靠行政命令和手段，更不能滥用行政强制措施，以罚代管。

**姚建龙：**依法行政则是法治护航营商环境的关键。依法行政至少包含两层含义。第一是“法无明文规定不可为”，旨在强调对行政权的约束。党的二十届三中全会所强调的“推进政府机构、职能、权限、程序、责任法定化”“完善重大决策、规范性文件合法性审查机制”“健全行政执法监督体制机制”等，都是出于对行政权的制约与监督之目的。第二是“法有规定必须为”，旨在强调行政权应当严格依法履职，积极作为。这两层含义同等重要，不可偏废。

围绕高质量发展这一首要任务和优化营商环境这一具体要求，依法行政不能仅强调做好行政管理，更应做好行政服务，为市场主体提供全面、高效、优质的服务。《决定》特别强调，“促进政务服务标准化、规范化、便利化，完善覆盖全国的一体化在线政务服务平台”，可见，优化政务服务是重点。具体而言应重点关注几点。一是扩大行政服务的范围，实现重点领域、关键领域行政服务的全覆盖。二是明确行政服务的标准，包括服务事项标准化、服务事项实施清单标准化等。三是规范行政服务，包括规范审批服务、政务服务场所办事服务等。四是促进行政服务便利化，提高行政服务效率，包括广泛推行集成化办理、在线办理、容缺办理等。