

依法治国战略蓝图里的“四大关系”

本报记者 申孟哲

依法治国与党的领导

在四中全会的《公报》里，“党的领导”以13次的出现频次，成为外界广泛关注的“高频热词”。依法治国和党的领导的关系，也成为此次四中全会上一个至关重要的话题。

在习近平总书记对四中全会决定的《说明》里，他就《决定》中需要说明的十个重大话题进行了详细说明。其中第一个问题，就是党的领导和依法治国的关系，因为党和法治的关系，“是法治建设的核心问题”，不仅关系到“中国特色社会主义法治道路的核心要义”，也“规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向”。

为什么这么说？因为在习近平看来，“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证”。他在多个场合提到过，推进依法治国需要“三统一”：坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一，因为这是我国社会主义法治建设的一条基本经验，是我国的政治制度使然，是执政党的立身和追求使然，也是人民意愿使然。

依法治国是关系到国家和人民命运与前途的重大事件。因此，习近平指出，“这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力”。具体地说，就是“要坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论”。

如此旗帜鲜明的提法，指明了我国要走什么样的法治道路的问题。这个问题，习近平明确表示，就是要向国内外鲜明宣示：“我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。”

“党的领导”，早已写入中华人民共和国宪法。用习近平总书记的话说，“我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位”。因此，他对四中全会的参会人员说：“对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。”

“回顾新中国成立特别是改革开放以来我国法治建设的发展历程，我们解决的最主要的三个问题，就是中国要不要搞法治、搞什么样的法治、怎样搞法治。这其中，最根本的经验，就是始终坚持党在社会主义法治建设中总揽全局、协调各方的领导核心地位，牢牢把住党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一的正确方向，切实做到党领导人民制定宪法和法律、党领导人民执行宪法和法律、党必须在宪法和法律范围内活动，把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面。”在接受本报记者采访时，国务院法制办副主任袁曙宏如是说。

袁曙宏指出，近年来，一些人鼓吹“西方宪政”、“三权分立”、“司法独立”，其要害就是质疑、削弱和否定党对中国特色社会主义法治的领导。而一些人把党的领导与依法治国割裂开来甚至对立起来，不是政治上的糊涂，就是别有用心。这次全会提出“党的领导是社会主义法治的本质特征”，就是要正本清源、以正视听。

“新中国成立以来的法治发展历程告诉我们，党和法治的关系始终是我国法治建设的核心问题。这一问题处理得好，则法治兴；处理得不好，则法治衰。坚持党的领导是全面推进依法治国的第一位要求，是社会主义法治的根本所在、命脉所在。”袁曙宏表示。

依法治国与全面深改

10月27日，中央全面深化改革领导小组第六次会议。会上，习近平提出了“姊妹篇”的说法：“党的十八届四中全会通过了全面推进依法治国的决定，与党的十八届三中全会通过的全面深化改革的决定形成了姊妹篇。”

去年的十八届三中全会的《决定》，以“60”条全面深改的具体措施，成为新时期改革的纲领。而今年四中全会的《决定》，在改革力度上也媲美三中全会——一份不到2万字的文件，就提出了180多项具体的改革措施。

为何法治和改革可以成为相互依存、相互推进的“姊妹”？27日的会议上，习近平这样描述全面深化改革与依法治国的关系：“全面深化改革需要法治保障，全面推进依法治国也需要深化改革。”

面对更加“难啃”的改革硬骨头，更需要“用法治思维和法治方式推进改革”。今年2月，在中央全面深化改革领导小组第二次会议上，习近平就指出，“凡属重大改革，必须有法有据”：“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。”

改革同样为法治提供了动力和推动作用。在30多年的改革实践中，中国的许多方面，都是一个“试点—推广”、“试验—确立”的过程。经济领域如此，法治领域亦是如此。

因此，在四中全会的《决定》中，我们就看到了这样的表述：“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。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。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。”

在接受本报记者采访时，十八届中央委员、中央社会主义学院第一副院长叶小文表示，这种改革与法治紧密结合、共同推进的设计，目的在于推进国家治理体系和治理能力现代化，而非“就法论法”。

他把全面推进依法治国这一系统工程比作一盘围棋。要下好这盘棋，必须做好两枚“棋眼”：法治经济与法治政府。

“要使市场经济在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，需要坚强有力的法治保障。必须以明晰产权、保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争

刚刚落下帷幕的十八届四中全会，用一份包含180多项改革措施的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，向世人描绘出了一份依法治国的宏伟蓝图。

其中，尤为引发关注、也尤为重要的是四对关系：依法治国与党的领导的关系、依法治国与全面深改的关系、依法治国与顶层设计的关系、依法治国与以德治国的关系。

在我们看来，读懂这“四大关系”，才能准确把握中国依法治国事业的脉搏和走向。

依法治国与顶层设计

中国的改革逻辑，其中有一条就是先行先试与顶层设计相结合。而从十八届三中全会到四中全会，无论是全面深改还是依法治国，做好顶层制度设计的做法已经越来越成为中央决策的惯例。

但这种顶层设计，其出发点则在于明确而精准的问题意识，来自于广泛的调研和论证。问题导向，就是改革导向。

习近平的《说明》透露了四中全会《决定》出炉的过程。事实上，从今年1月，中央政治局就确定了四中全会“依法治国”的主题，并成立了习近平任组长、张德江和王岐山任副组长的起草组。从1月底征求意见到《决定》草案出炉，足足经过了8个多月的时间。

在这8个多月里，8个调研组分赴14个省市区进行调研；中央政治局常委会召开了3次会议，政治局召开2次会议；各国家机关和部门、党内老干部、民主党派、全国工商联、无党派人士等，都成为起草组征集意见的对象。

正是由于如此长时间、范围广的调研，《决定》呈现出了非常鲜明的问题意识。

比如，习近平在讲话中回顾法治进程和成就之后，就直言不讳地点出了当前我国法治领域的突出问题。立法工作中部门化倾向、争权诿责的现象，多头执法、选择性执法现象，执法司法不公和腐败问题这些群众反映强烈的问题，都成为《决定》中改革措施的“靶心”和依法治国的“抓手”。

在立法领域，针对立法质量需要提高、解决实际问题有效性不足的问题，《决定》即提出，要建立重要法律草案制度、立法专家顾问制度、对部门间争议较大的重要立法事项由决策机关引入第三方评估，不能久拖不决，等等。

在执法领域，目前“百姓深恶痛绝”、“必须下大力气解决”的问题中，就包括执法领域的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等现象。为此，《决定》中的一些制度建设颇为亮眼：推出政府权力清单制度，消除权力寻租空间；建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。而在政府执法中的一些“暴力执法”以及群众反映强烈的城管问题，四中全会则决定推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，全面落实行政执法责任制。

在司法领域，习近平依然强调司法公正对维护社会公平正义“最后一道防线”的重要性，延续了自年初中央政法工作会议以来的讲法。他引用培根的话说：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过

十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”

他也直言不讳地指出，当前司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，“吃了原告吃被告”，等等。究其原因，这种司法不公的深层次原因，在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。

为此，十八届三中全会和四中全会都对司法体制改革提出了一系列重要改革措施。比如，为了确保司法的独立性，全会决定，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。为了解决最高法院接待压力大的问题，决定设立巡回法庭，审理跨行政区划重大行政和民商事案件。而探索建立的跨行政区划人民法院和人民检察院，则是为了排除对审判和检察工作的干扰。

依法治国与以德治国

事实上，以德治国一直是新一届中央领导集体履新之后关注的重要问题。早在2013年3月，在中央政治局就全面推进依法治国进行第四次集体学习时，习近平就明确指出了依法治国和以德治国的关系：“把法治建设和道德建设紧密结合起来，把法律和自律紧密结合起来，做到法治和德治相辅相成、相互促进。”

他也在许多场合强调过道德的作用。2013年，在山东考察的习近平引用“国无德不兴，人无德不立”的古语，强调说“只要中华民族一代接着一代追求美好崇高的道德境界，我们的民族就永远充满希望”，因为中华民族的优秀传统文化基因中，蕴含着“向上的力量、向善的力量”。

而今年9月，在会见第四届全国道德模范及提名奖获得者时，习近平则指出“精神的力量是无穷的，道德的力量也是无穷的”，而“自强不息、厚德载物的思想，支撑着中华民族生生不息、薪火相传，今天依然是我们推进改革开放和社会主义现代化建设的强大精神力量”。

在叶小文看来，中华优秀传统文化中的许多内容，都是当今治国理政中需要继承和用好的“最深厚的文化软实力”。

“以德治国是我们国家和民族的历史传统。中国历史上，很多人主张‘德法并用’、‘德刑相辅’，用现在的话来说，也就是主张思想教育手段要和法治手段并用。法是他律，德是自律。治理国家和社会是复杂的系统工程，必须统筹兼顾，全面规划。我们提出依法治国和以德治国相结合，在一定程度上吸收了古人这方面的治理思想与经验。”叶小文说。

“大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。”

这段话耐寻味：在建设社会主义法治体系的今天，如何运用道德去“滋养法治精神”、“强化对法治文化的支撑作用”？

同样是在《决定》中可以找到答案：“加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。”

同时，没有强制力的道德也需要法治来支撑：“发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。”简单的表述，背后是当今社会中存在的一些道德困境和难题。



新华社发 徐骏作



新华社发 徐骏作