



中国特色社会主义法治建设的新起点与走向(上)

□ 江必新

党的十九大报告作出了一个非常重要的论断,即“中国特色社会主义进入新时代”。那么,进入新时代后,法治建设从哪出发,往什么方向走,这是值得每一个法律人思考的问题。关于法治问题,党的十九大报告中给予了高度重视,报告关于法治建设的内容绝不只是第六部分第四点“深化依法治国实践”这一段落,事实上,报告通篇都贯穿了法治建设的内容。

党的十九大报告不仅对今后一个时期的法治建设作出了一系列的安排,而且明确了法治在新时代的出发点和走向。具体来说,涉及以下几个方面内容。



江必新 中南大学法学院教授 博士生导师

一、以法治中国建设为总目标

法治是治国理政的基本方式。在新时代实现依法治国以法治中国建设为基本目标。

(一)法治中国建设是中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家具有一致性。党的十八届三中全会通过的《中国共产党关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出法治建设的纲领为“推进法治中国建设”。而党的十八届四中全会通过的《中国共产党关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,“全面依法治国,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”。党的十九大报告提出:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命,必须坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。”由此可见,建设法治中国与建设中国特色社会主义法治体系以及建设社会主义法治国家,同属于依法治国基本方略总目标的范畴,三者具有一致性。

(二)法治国家、法治政府、法治社会是法治中国建设在不同维度的具体表现。近年来,中国共产党提出了诸如“法治中国”“法治国家”“法治政府”“法治社会”等一系列法治新概念,并逐步形成我国社会主义法治话语体系。根据意识形态发生作用的一般规律,上述概念只有在逻辑上相互契合,才能对人们的思维和行为产生影响力。关于该四组概念之间的逻辑关系,透过党的十八

大以来中国共产党关于法治建设的历次重大表述,尤其是党的十九大报告对于法治问题的解答,不难看出,法治国家、法治政府、法治社会是法治中国建设在“国家-政府-社会”三个维度的具体表现。因此,法治国家、法治政府、法治社会三个概念在同时空使用时,法治国家包括整个国家权力(国家立法权、监督权、人事任免权、重大问题决定权、行政权、司法权等)行使的法治化;法治政府仅指国家行政权行使的法治化;法治社会仅指政党、其他社会组织或共同体行使社会公权力以及全体社会成员行为的法治化。由此可见,法治国家、法治政府、法治社会是我国实现法治中国建设总目标的顶层设计与现实路径。

(三)“法治中国建设”是“法治国家建设”的具象化。关于是否提出“法治中国”概念,该概念与“法治国家建设”概念是否重复?这在学术界存有争议。笔者认为,“法治中国建设”是“法治国家建设”的具象化。第一,法治中国建设是法治国家建设的具体化,法治国家建设可以适用于任何一个国家,但法治中国建设特指中国的法治化;第二,法治国家建设在很大程度上是指一般意义上的法治建设,而法治中国建设意在强调中国特色,是包含具有中国特色内涵的法治建设,法治中国建设是法治国家建设的特定化;第三,法治中国建设是法治福建、法治浙江等依法治省经验的总结,所以法治中国建设具有更加浓厚的实践化特征。如前文所述,法治中国建设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有一致性,均属于依法治国基本方略总目标的范畴。但法治中国建设较法治国家建设具有具体化、特定化、实践化等优势。因此,笔者认为,法治中国建设理应承担新时代法治建设的总目标。

二、以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导

党的十九大和新修改的宪法将习近平新时代中国特色社会主义思想作为党和国家的指导思想,这一思想也将是我国未来法治建设的指导思想。

(一)法治中国建设是中国特色社会主义现代化强国建设的重要组成部分。习近平法治思想的一个显著特点,即在于不是就法治论法治,而是把法治问题放置到建设中国特色社会主义现代化强国建设的大局中去思考,实现中华民族伟大复兴的战略全局加以思考和把握的。中国法治建设事业与实现中华民族伟大复兴的中国梦、坚持和发展中国特色社会主义以及中国共产党依法执政等治国理政的重大课题是紧密相连、息息相关的。习近平新时代中国特色社会主义思想必然成为全面推进依法治国、加快建

设法治中国的行动指南。

(二)习近平新时代中国特色社会主义思想具有重大创新。十八大以后,习近平总书记围绕依法治国发表了一系列内涵丰富、思想深刻的新观点、新理念、新论述。我们既要注意习近平总书记法治思想的连续性、继承性,更要关注其法治思想的新发展。比如关于审判独立的问题,从过去讲审判机关依法独立行使审判权,不受行政机关、其他组织和个人的干涉,习近平总书记将其发展为司法不能受权力干扰,不能受金钱、人情、关系干扰。

关于法治建设的目标,从过去讲有法可依、有法必依、违法必究、执法必严,习近平总书记将其发展为科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,即新十六字方针,这体现了习近平总书记法治思想对法治理念的深化与发展。习近平总书记法治思想已经形成内容丰富、结构严谨的理论体系,党的十九大报告所反映出习近平关于良法善治、权力监督以及关于法治体系的思想等,是习近平新时代中国特色社会主义思想中法治思想的最新成果。

三、坚持走中国特色社会主义法治道路

道路指引方向,决定命运,引领未来。坚持中国特色社会主义法治道路,对于全面推进依法治国,建设社会主义法治国家,至关重要。

(一)坚持以人民为中心。社会主义法治道路的核心就是坚持以人民为中心,“人民”一词是党的十九大报告中出现频率最高的一个词。中国特色社会主义法治道路要坚持以人民为中心,以人民为主体,法治要使人有获得感,要使人群众普遍感受到公平、正义。这一切都集中反映了社会主义法治道路与资本主义法治道路的根本区别。

(二)坚持中国共产党的领导。《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“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”。我国《宪法》确定了中国共产党在国家各项事业中的领导地位。坚持党的领导是我国政治制度的根本原则,是中国特色社会主义的本质特征和最大优势,党领导一切自然包括对法治建设的领导。中国特色社会主义法治建设是一种国家推动的目标

性法治,作为执政党的中国共产党真正发挥总揽全局、协调各方的领导作用是社会主义法治建设的必要前提和根本保障。十九大提出成立中央全面依法治国领导小组,可以更有效地将党的主张贯彻落实到法治建设的全过程和各方面,且必将对中国法治进程产生重大而深远的影响。

(三)坚持中国特色社会主义制度。中国特色社会主义制度是我国政治、经济、社会等各领域基本制度的总和,构成了我国现实条件下的制度基础。可以说,中国特色社会主义制度为我国法治建设提供了最根本的制度保障。

(四)坚持中国特色社会主义法治理论为指导。无论何种形态的法治都应建立在一定的法治基础理论之上。中国特色社会主义法治道路与中国特色社会主义法治理论相辅相成,共同构成法治中国建设的道路指南和理论支持。中国特色社会主义道路的开辟过程,也是中国特色社会主义理论体系形成的过程。

(五)坚持服务大局。服务大局是法治的合目的性之属性所决定的。任何一种法治,不服从一种大局就必然服务另一种大局。中国特色社会主义法治,必然服务于中国特色社会主义现代化强国建设的大局。但是不能将服务大局绝对化,更不能将其庸俗化,必须坚守法治底线,因为维护宪法和法律的权威本身也是大局。

四、以保障人权、规制公权为核心内容

保障人权、规制公权是法治的基本要素,大凡谈法治必然要谈保障人权、控制公权。党的十九大报告中几乎每一部分都有关于保障人权、规制公权的内容。

(一)党的十九大报告将人权保障的范围扩展至人格权。党的十九大报告提出“保护人民人身权、财产权、人格权”,“人格权”一词首次出现在党的全国代表大会报告上。另外,党的十九大报告不仅强调保护公民的私权,对公民的公权利也给予了特别强调,报告提出“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”,这表明了对于公民权利的全面保障。

(二)党的十九大报告在规制公权上呈现诸多亮点。第一,尽管限制公权是法治的基本要义,但是党的十九大报告中使用的

是“规制”一词。作为后发的发展中国家,中国正在努力完成国家现代化转型,因此公权力还需要积极作为,党的十九大报告强调公权力机关和公职人员要全面履行法定职责,这与传统法治中消极控权的观念有着很大的不同;第二,传统的控权观实际上是强调分权,但党的十九大报告的重心没有放到分权上;第三,规制权力的关键在于权力的监督。党的十九大报告第十三部分中(七)“健全党和国家监督体系”,着重强调了对权力多种监督方式的整合。要将自上而下的组织监督与自下而上的民主监督,以及内部的自我监督和外部的群众监督等多种监督资源整合起来,尤其要通过监察委员会来整合、优化监察力量,从而增强监督效能。

□ 胡云腾

3月9日下午,“两高”的工作报告在人民大会堂赢得了人大代表和政协委员的阵阵掌声,成为新时代的一种新气象。这两天聆听人大代表审议“两高”报告,也听到了很多肯定和赞扬的声音。作为一名多年来旁听“两会”的法官,确实深受鼓舞、深受感动和深受教育。我想,代表、委员们的掌声和好评,不仅反映了他们对“两高”工作的充分肯定,也反映了人民群众对“两高”工作的满意程度。人大代表代表人民,代表的掌声反映了民心。就最高人民法院而言,十八大以来的五年,是院党组和周强院长坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚决落实以人民为中心的理念,坚持司法为民公正司法主线,坚决落实习总书记提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”工作目标,而锐意改革,全力拼搏并取得辉煌成就的五年,是不断满足人民群众的多元司法需求,让人民群众的安全感、获得感和幸福感不断增强的五年,从而也是



胡云腾 最高人民法院审判委员会副部级专职委员

司法公信力显著提高和群众满意度不断上升的五年。下面从人民法院具体落实以人民为中心司法的要求,谈三点体会。

一、始终将工作出发点和着力点锚定在为了人民

一是把立案受理的大门敞开,彻底解决老百姓“打官司难”。周强院长在报告中明确宣告:立案难成为历史,从而赢得了人大代表的热烈掌声。以前,立案难、申诉难一直是困扰老百姓打官司的一个突出问题,甚至“跑断腿、磨破嘴”还立不上案的极端情形也是有可能的。为切实解决这一关系人民群众司法获得感的大难题,根据中央深改组部署,最高人民法院不惧极大增加工作量,不惧已经存在的案多人少矛盾,以壮士断腕、刮骨疗毒的勇气加大改革力度。自2015年5月1日起,全国法院再也不是审查立案,而是全面实行立案登记制,变审查立案为登记立案,对依法应当受理的案件,有案必立,有诉必理,当场登记立案率达到95%以上。现在老百姓打官司容易了,到现场立案往往只需要三、五分钟,在全国不少法院,老百姓甚至只要在家轻点鼠标就可以在互联网上完成立案,既方便又快捷。

二是将方便诉讼作为不懈追求,将最高人民法院延伸到老百姓家门口。最高人民法院既是制定司法解释、司法政策和指导全国法院办案的最高国家司法审判机关,同时也是受理大量个案的具体群众工作部门。为方便老百姓到最高人民法院打官司,能最快见到“最高法官”,从2015年开始,最高人民法院全面推行巡回法庭改革,宁可自己的干警多跑路出差,在全国六大区域分两批设立了6个巡回法庭。巡回法庭让最高人民法院审判重心下移,审判力量前移,贴近老百姓住地,走近老百姓身边,不仅拉近了与老百姓在空间上的距离,也拉近了与老百姓的心理距离。2017年,6个巡回法庭共审理案件1.2万件,占最高人民法院办案

总数的47%,达到近一半。离基层、离社会、离老百姓越来越远,离人民司法的规律就越来越远,“家门口的最高人民法院”不仅极大有利于就地解决纠纷,而且让老百姓实实在在感受到司法的便捷和高效。

三是使出洪荒之力攻克执行难,让当事人胜诉权益尽可能兑现。长期以来,执行难问题一直是影响当事人合法裁判权益实现的“拦路虎”,甚至有在马路边公开叫卖不能执行裁判文书的情况发生。面对执行难这一多重因素影响的复杂问题,最高人民法院勇于担当,重拳出击,于2016年3月提出“用两到三年时间基本解决执行难”,克服种种困难,与多部门协作建立网络执行查控系统,通过信息化、网络化、自动化手段,查询案件执行情况,冻结案件执行款项,提高案件执行效率。调动各方面积极性,构建信用惩戒网络,建立失信被执行人名单制度,“一处失信,处处受限”的信用惩戒格局初步形成,警示鲜明威慑有力。全国各级法院受理执行案件2224.6万件,执结2100万件,执行到位金额5.7万亿元,同比分别上升82.4%、74.4%和164.1%,当事人在诉讼利益兑现方面的获得感明显增强,基本解决执行难取得巨大成效。

二、始终在工作方式方法上坚持依靠人民

一是发扬“枫桥经验”,依靠老百姓化解涉案问题。人民群众是一切力量的源泉,“枫桥经验”的实质就是依靠人民群众、发动人民群众、相信人民群众就地、自主解决矛盾纠纷。习近平总书记要求,要充分珍视“枫桥经验”,大力推广“枫桥经验”,不断创新“枫桥经验”。五年来,最高人民法院不断践行“枫桥经验”,深入挖掘“枫桥经验”精髓,“枫桥经验”在人民法院焕发新生机,多姿多彩。陕西富县法院推出“群众说事、法官说法”系列举措,让老百姓参与案件评理讲法,司法公正度和公信力都有了很大提高。江西寻乌法院积极发动吸收当事人参与社会治安综合治理,取得良好效果,合肥等地法院“互联网+诉讼服务”和等地法院坚持司法审判、人民调解、信息化手段结合,依靠老百姓及时就地解决涉案矛盾纠纷,极大促进了社会和谐稳定。

二是大力推进多元化纠纷解决机制,依靠人民群众解决矛盾纠纷。多元化纠纷解决机制的目的,是调动其他社会力量,发动老百姓共同参与,采用司法判决外的其他方式解决案件纠纷。通过非诉手段能解决的疙瘩就不要绳之以法,作为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,多元化纠纷解决机制是依靠人民群众力量解决矛盾纠纷的重要机制。五年来,最高

人民法院大力倡导和推行多元化化解纠纷,引导当事人选择调解、仲裁等方式化解矛盾,将比较成熟的四川“眉山经验”、山东“潍坊经验”、安徽“马鞍山经验”推向全国,建立全国法院在线调解平台,强化诉调对接,力促全方位解决纠纷。2017年,各级法院通过调解方式解决案件1396.1万件,既保护了当事人合法权益,又依靠社会力量依靠人民群众力量,实现案件快速分流、高效解决。

三是加强人民陪审员工作,依靠老百姓智慧断案。人民陪审员是“不穿法袍的法官”,在充分发掘老百姓司法智慧方面,人民陪审员制度功不可没。在中国,有很多当事人一辈子可能就打一次官司,而直接由老百姓产生的人民陪审员对他们的需求和感受应该是最为了解和理解的,人民陪审员的参审可以更好体现司法的亲民性和“司法的诚意”,当事人只有感受到“司法的诚意”,才会在内心产生对司法裁判的认同,进而甘愿接受于己有利或不利裁判,促进全社会信仰法律崇尚法治。五年来,在黑龙、广西、重庆等地50个法院实行人民陪审员制度改革试点,增加陪审员人数,提高陪审员广泛性和代表性。在周强院长的报告中讲到,全国法院陪审员参审的案件达到1265.7万件,充分体现了人民法院依靠老百姓智慧断案的效果。

三、将工作根本宗旨恒定在服务人民

一是把困扰老百姓生活的涉民生案件解决好。人民法院妥善审理就业、医疗、教育、住房、土地、家庭、养老等各类涉民生一审案件3139.7万件,想人民之所想,急人民之所急,通过涉民生案件审理执行,维护家和万事兴,维护老百姓的基本产权,维护老百姓的基本生存,维护老百姓的基本发展,仅人身安全保护令这一项,自2016年3月反家庭暴力法实施以来,全国法院就发出2154道,许多长期遭受家庭暴力侵害的受害人特别是妇女、儿童和老年人的人身权益得到有效保护。

二是把侵害老百姓公共利益的行为制止住。群众利益无小事,特别是在善良风俗、生态环境、食品药品安全等方面。今年3月2日,“两高”发布了关于公益诉讼案件的司法解释,就如何提起和解决公益诉讼做出明确规定。推进公益诉讼后,人民法院仅依法受理检察机关提起的环境公益诉讼案件就有1383件,社会组织提起的环境公益诉讼案件还有252件。公益诉讼为老百姓守蓝天碧水青山,守食品药品安全,守社会公平正义,守生活和谐安宁。“狼牙山五壮

士”侵害名誉权系列案,“电梯内劝阻吸烟被告案”宣判后,全国上下一片欢腾,社会善良风俗被维护了,社会主义核心价值观被弘扬了,老百姓普遍点赞。

三是把司法的温暖和关怀送到老百姓身边。人民法院不仅是国家机关,也是群众工作部门,既应当有权力有权威,也应当有情怀有温度。各级人民法院创造的越来越多的便民利民做法,让老百姓切切实实感受到司法越来越亲。比如马背法庭、背背法庭和“巡回审判”制度的推广,深受群众的欢迎。以笔者所在的最高人民法院第二巡回法庭为例,截至2017年7月第二巡回法庭开展巡回审判420余次,行程超过10万公里,在巡回点接待当事人达600多天,累计直接服务当事人3500多人次。比如我们在接待信访、法庭调查和辩论结束后的“最后一问”制度,问的是案情,暖的却是当事人的心。比如各级法院越来越重视裁判文书说理,把案件的事实、法律、情理、文理说清楚,注重将法律和人民群众的公平正义观念结合起来,保障人民群众从具体个案中,感受到司法的尊重和温度,感受到社会公平正义。