



- 社会主要矛盾深刻变化折射到法治领域,表现为人民对法治的美好需要,对法治生活的美好期待,对人身权、人格权、财产权和其他权利保障的需要,与我们现在立法不优、执法不严、司法不公、监督疲软、人权保障和产权保护不力等的矛盾。
- 法治的需求侧和供给侧之间的矛盾,只有通过法治改革才能缓解,才能消解。所以说,这个矛盾催生了法治改革,为法治改革增添了强大的动力。

# 新时代法治改革再出发

## 法治大讲堂



张 Wenyan (中国法学会副会长、学术委员会主任)

### 新时代中国法治改革的理论依据

从整体上来讲,新时代中国法治改革的理论依据是全面依法治国新理念新思想新战略,也就是习近平新时代中国特色社会主义思想,这是总的依据。具体来讲,这个理论依据体现为两个重大论断。

第一个论断是“全面依法治国是国家治理的深刻革命”。党的十八大以来,习近平总书记多次指出:“全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。”“全面推进依法治国是一项长期而重大的历史任务”,也必然是一场深刻的社会变革和历史变迁。党的十九大报告中又一次强调指出:“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命。”

那么,这样一场革命怎么进行?我认为,既然全面依法治国是一场广泛而深刻的革命,就必须以革命的勇气和革命的思维,大刀阔斧地推进法治领域的改革,坚决破除一切妨碍依法执政、依法治国、依法行政、依法治理、依法办事的体制机制弊端和思想观念。党领导人民通过一系列的改革来实现法治革命和国家治理体系革命,这是中国共产党人的伟大创造。我们既不是去砸烂一个旧的法治体制再去重新构建一个新体制,也不是修修补补,小打小闹,而是把一系列重大改革的推进集成为法治革命和国家治理领域的革命。

### 新时代中国法治改革的对象、目标和重点任务

改革的对象,即改什么?这是一个很重要的问题。完整意义上的法治包括三个方面,即法律制度、法治体制、法治文化。法治改革的对象其实就是这三个方面,要通过法治改革,实现法律制度创新、法治体制创新和法治文化的变革。

改革的目标,即向什么地方改?面向什么方向去推进法治改革?可以从三个阶段来讲:第一阶段是从党的十九大到2020年,法治改革的方向和目标就是党中央提出的“法治小康”的六条指标,即依法治国基本方略全面落实,中国特色社会主义法律体系更加完善,法治政府基本建成,司法公信力明显提高,人权得到切实保障,产权得到有效保护,国家各项工作法治化。第二阶段是从2020年至2035年期间的奋斗目标。根据党的十九大战略安排,在2020年实现“法治小康”的基础上,继续坚持全面依法治国基本方略,深化依法治国实践,加快法治中国建设,到2035年基本实现法治现代化。到那时,“人民平等参与、平等发展权利得到充分保障,法治国家、法治政府、法治社会基本建成,各方面制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化基本实现”,“现代社会治理格局基本形成,社会充满活力又和谐有序”。第三阶段是从2035年到2050年,在基本实现现代化的基础上,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。到那时,我国物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明将全面提升,实现国家治理体系和治理能力现代化。当社会主义现代化强国梦想实现的时候,法治强国的伟大目标也必然随之成为现实。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上提出要做好全面依法治国的规划。他讲到了三个时段的规划,即到2020年的近期工作规划,到2035年的中期规划,到2050年的长远规划,这就是新时代中国法治改革三个阶段性的目标。

治理体系和治理能力现代化。当社会主义现代化强国梦想实现的时候,法治强国的伟大目标也必然随之成为现实。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上提出要做好全面依法治国的规划。他讲到了三个时段的规划,即到2020年的近期工作规划,到2035年的中期规划,到2050年的长远规划,这就是新时代中国法治改革三个阶段性的目标。

改革的重点任务,即改什么?这包含以下几个方面:一是法治思想观念变革,要不断地总结中国特色社会主义法治建设经验,传承中华法治文明,借鉴世界法治文明成果,创新和发展中国特色社会主义法治理论,特别是把社会主义核心价值观与法治改革相结合,实现法治的精神转换,这也可以说是新时代中国法治的一场思想革命。二是法治体制改革,包括以下几个方面:法治领导体制改革,例如,全面依法治国领导体制的改革,党中央成立中央全面依法治国委员会,各级党委成立全面依法治省市(县)委员会,加强对全国或区域范围内的法治建设的集中统一领导,顶层设计、监督落实;宪法实施体制改革,特别是诸如推进合宪性审查等确保宪法实施的体制机制的创新和落实;立法体制改革,包括立法解释程序等方面的改革完善;行政法治体制改革,包括政府决策体制改革,实现由管制型政府、管理型政府向服务型政府的根本性转变等;司法体制改革,以司法责任制为“牛鼻子”进行综合配套改革,包括法院体系的改革、检察体系的改革、诉讼程序制度改革等;法学教育体制改革,法学教育在全面依法治国中具有基础性、先导性的地位和作用,要充分体现法学教育的这个地位和作用,就必须以法学教育体制改革为龙头全面推进法学教育改革。三是治理变革。

中国的治理体系主要包括政党治理、国家治理、社会治理、网络(互联网)治理、全球治理等。一是政党治理改革,如从严治党,依法依规管党治党,依宪执政,依宪治国,推进党的领导法治化、制度化,推进党内民主。二是国家治理体系、治理体制、治理模式和治理能力改革,诸如党中央总书记、国家主席、军委主席三位一体的新体制,国家制度体制改革,职能相近的党政部门合并或合署办公等等。三是加快推进社会治理体系改革,建设法治社会。习近平总书记在中央全面依法治国委员会第一次会议上明确指出,法治政府建设已经有了规划,要狠抓落实;法治社会建设还没有规划,要抓紧制定规划。法治社会建设的实质就是社会治理变革的过程,要打造共建共治共享的社会治理格局,在乡村实施自治法治德治相结合的治理体系,在城区形成政府治理、社会

调节与居民自治良性互动的格局。四是网络的治理改革,网络社会非常复杂,网络空间治理难度大、很敏感,需要不断总结经验,推进治理理论和治理模式创新。五是大力推进全球治理规则、治理体系和治理体制变革,推进国际关系民主化、法治化、公正化,构建人类命运共同体。

### 新时代中国法治改革的辩证法和方法论

一是坚持对立统一的辩证法,正确处理法治领域的各种辩证关系。譬如说,民主与专政、人治与法治、法治与德治、改革与法治、政策与法律等。还有,认真对待权利与认真对待义务,尊重和保障人权与制约和监督公权,自由和秩序等。已故马克思主义法学家孙国华先生有一句名言:“在对立和统一的问题上,只讲统一不讲对立容易犯右的错误,只讲对立不讲统一容易犯‘左’的错误。”在处理这些辩证关系、对立统一的矛盾时,要把握住这种平衡。

二是坚持在科学和法治的轨道上推进法治改革。法治改革要有科学的理论做指导,科学的理论一定是正确地认识了规律的理论。按照科学理论,也就是遵循改革对象的客观规律,以科学理论为指导。另外,“改革要于法有据”,这个原则同样适用于法治改革。改革决策要与立法决策同步,为改革提供立法支持。在司法领域,这几年出现了一些“盲目改革”“乱改革”的问题,究其原因,一方面是理论准备不充分,另一方面是缺乏法律和法理依据。所以,推进改革要坚持以科学和法治为原则,重视法治改革的科学依据和法理根据。

三是探索和推进综合性、协同性的改革。这是新时代法治改革非常鲜明的一个特点。当前的改革对象,如习近平总书记所说的,容易改的我们都改完了,剩下的都是“硬骨头”,“硬骨头”的一个非常明显的特征就是改革对象的交互性、一体性、深层次性,这也决定了法治改革的综合性。譬如,司法责任制的改革,法学教育体制的改革等,都是交互的、一体化的,无法单独进行改革。此外,还有协同性的问题。以审判为中心的诉讼制度改革,没有公检法司的协同合作是行不通的。

四是改革的科学路径。要坚持中国特色社会主义法治道路,努力走出一条自主性的而不是外源性的法治改革之路。坚持道路自信,理论自信,制度自信,文化自信,不断推进和实现新时代中国法治改革的制度创新和理论创新。

### 编者按

新年伊始,国务院办公厅印发了《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》(以下简称《意见》),就全面推行行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度(以下统称“三项制度”)工作有关事项提出明确要求。《法学院》专刊特别邀请中国政法大学王敬波教授进行相关解读,敬请读者关注。

### 明确执法机构和审核机构的法律责任,建立依法执法的防火墙

《意见》要全面推行重大执法决定法制审核制度,行政执法机关作出重大执法决定前,要严格进行法制审核,未经法制审核或者审核未通过的,不得作出决定。《意见》提出建立法制审核机构和行政执法承办机构的协调机制。为避免执法机构和法制审核机构之间责任不清或者互相推诿,甚至借法制审核拖延执法或者消极执法等弊端,仍然需要对各自的权责边界、履职规则等进行明确。

行政执法“三项制度”的全面推行需要以行政执法信息化建设为依托。《意见》要求加强信息平台建设,加快推进执法信息互联互通共享,有效整合执法数据资源。人工智能与行政执法信息的有效结合,既有助于提高行政执法效率和效率,同时行政执法大数据的智能应用有助于提高行政决策的科学性,提升行政立法的质量,加强风险防范能力,促使行政执法更规范,群众办事更便捷,政府治理更高效,营商环境更优化。

# 行政执法三项制度是强化法律实施的基础性工程

## 热点关注

王敬波(中国政法大学法治政府研究院教授)

改革开放至今40年,尤其是随着中国特色社会主义法律体系不断完善,有法可依的问题基本解决,但是法律的实施仍然是法治的最大短板。行政执法作为行政机关履行职能,实施法律的重要形式对于深化法治政府建设,强化法律权威,保护公众合法权益,营造公平竞争环境具有重要作用,但是多头执法、相互推诿、执法混乱等问题仍然普遍存在,受到社会的广泛质疑,严重影响人民群众对于法治的认同和信任,危及政府公信力和党的执政基础。目前的执法现状与严格规范公正文明执法的目标还存在较大的距离。

《意见》对于健全执法制度、完善执法程序、创新执法方式,加强执法监督,提高执法效能等方面具有重要作用;有利于构建权责统一、透明规范、权威高效的行政执法体系,提高政府治理能力。“三项制度”的全面推行是解决行政执法乱作为和不作为的一剂良药。

为发挥《意见》规定的“三项制度”的综合效用,还需要进一步完善具体规则,防止制度异化。

### 一、明确执法信息公开和不公开的范围,发挥执法公示制度的正向激励作用

《意见》提出全面推行行政执法公示制度。“谁执法谁公示”的原则明确执法主体即为公示主体。明确执法与公示同步进行的运行规则,执法公示涵盖执法事前、事中、事后的全过程。公示的信息既包括执法依据、执法权限、执法流程、执法人员等基本信息,也包括执法结果信息。执法主体应通过多种方式向社会公开。为发挥《意见》规定的行政执法公示制度的正向功能,减少和降低错误公示可能带来的不良后果,应当进一步完善行政执法公示制度的具体设计,避免影响行政执法的效果或者对当事人以及利害关系人造成无法挽回的不良影响。首先,需要进一步厘清行政执法中可以公开的信息的范围和不能公开的信息,尤其对于不能公开的国家秘密、商业秘密、个人隐私或者其他公开可能影响执法效果的信息应当明确其范围,进行同步标识。如果不适当地公开了行政执法技术、执法计划等需要保密的事项,则可能影响行政执法的效果。其次,对于行政执法结果信息的公开也应进行科学的制度设计。《意见》已经注意到这一点,明确规定“建立健全执法信息发布、撤销和更新机制”。已经公开的行政执法决定如果被依法撤销、确认违法或者要求重新作出的,应当及时从信息公

### 二、科学进行执法全过程记录制度,提高行政执法效率

《意见》提出全面推行执法全过程记录制度,通过文字、音像等记录形式,对行政执法的启动、调查取证、审核决定、送达执行等全部过程进行记录,并全面系统归档保存,做到执法全过程留痕和可回溯管理。对查封扣押财产、强制拆除等直接涉及人身自由、生命健康、重大财产权益的现场执法活动和执法办案场所,要推行全程音像记录。实践中,行政执法如万般,行为复杂,形式多样,程序不一。对于不同的行政执法行为的全过程记录制度不宜一刀切,应因地制宜,因行为施策。既要发挥全过程记录制度可回溯、利监督的功能,也要防止叠床架屋,文字记录和音像记录不必要的重复设置,造成执法成本浪费,执法效率低下。

## 法界动态

### 北京市法律职业伦理研究会筹备会召开



本报讯 记者蒋安杰 1月2日,“北京市法律职业伦理研究会”筹备会议在中国政法大学法学院召开。中国政法大学律师学研究中心主任王进喜教授,中国人民大学诉讼案例研究中心主任李飞教授,中国政法大学法学院法律职业伦理教研室刘晓兵教授,中国矿业大学(北京)文法学院朱梦妮副教授,中国政法大学法学院法律职业伦理教研室讲师苑宁宁,中国政法大学证据科学研究院办公室主任李蔚,北京市中剑律师事务所律师主任焦阳,原新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院刑事审判庭庭长陈浩礼,中国政法大学博士后张宏,博士生谢维等出席会议。会议由刘晓兵教授主持。

王进喜就成立“北京市法律职业伦理研究会”的有关情况作了说明。他表示,司法实践中出现的法律职业伦理的一些热点问题,反映了我国法律职业之间存在着矛盾和冲突,而我国对法律职业伦理的理论研究长期准备不足。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央高度重视法律职业共同体的建设,而深入开展法律职业伦理研究是我国法律职业共同体建设的基础性工作,需要对法官、检察官、律师等法律职业人员的执业规则做一体化、系统性地考虑。因此,有必要成立这样一个研究会,对我国法律职业伦理的理论与实践、规范与实施进行深入研究。

王进喜就成立“北京市法律职业伦理研究会”的有关情况作了说明。他表示,司法实践中出现的法律职业伦理的一些热点问题,反映了我国法律职业之间存在着矛盾和冲突,而我国对法律职业伦理的理论研究长期准备不足。党的十八大以来,以习近平总书记为核心的党中央高度重视法律职业共同体的建设,而深入开展法律职业伦理研究是我国法律职业共同体建设的基础性工作,需要对法官、检察官、律师等法律职业人员的执业规则做一体化、系统性地考虑。因此,有必要成立这样一个研究会,对我国法律职业伦理的理论与实践、规范与实施进行深入研究。

李蔚表示,加强法律职业伦理研究是依法治国方略之中不可缺少的部分。当前,法律职业之间存在着一定的矛盾,这不是单一法律职业自身的问题,而应从我国法律职业的总状况进行审视和考察,需要对不同法律职业之间共通的伦理和规则展开研究。可以说,成立“北京市法律职业伦理研究会”具有重要价值。通过研究会这样一个平台,可以组织法官、检察官、律师、法学家之间开展研讨,进一步增加各法律职业群体之间交流的机会,促进相互的了解和熟悉。与会人士表示,成立“北京市法律职业伦理研究会”立意深远,必将对法律职业伦理的理论研究和建设实践产生重要意义,希望通过这个研究会进一步将有关方面的资源和人才整合起来,更好地发挥桥梁纽带作用,并进一步推动全国性法律职业伦理研究会的成立,提升我国法律职业伦理研究的深度和水平。

与会人士一致表示,将会积极参与筹备工作,并就研究会成立后的研究方向和重点任务等提出了建议。

### 人大法学院获高等教育国家级教学成果一等奖



本报讯 记者蒋安杰 近日,教育部公布了2018年高等教育国家级教学成果奖评选结果,中国人民大学法学院《一体多维 二元融合 新型社会主义法治人才培养模式探索与实践》荣获高等教育国家级教学成果一等奖。

国家级教学成果奖每4年评审一次,旨在评选出在人才培养模式、课程体系、教学内容、教学管理等方面具有原创性、实用性、示范性的教育教学成果,奖励取得该教学成果的集体和个人,鼓励教育工作者从事教育教学研究,提高教学水平和教育质量。2018年,第八届国家级高等教育教学成果奖评审工作共评选出高等教育国家级教学成果特等奖2项、一等奖50项、二等奖400项。

《一体多维 二元融合 新型社会主义法治人才培养模式探索与实践》由中国人民大学法学院王轶教授主持,主要由该院老师杨东、高圣平、王旭、时延安、杜焕芳、石佳友、姚欢欢、徐阳光共同完成,凝聚着全院师生员工的心血和努力,得到了社会各界的大力支持。

“一体多维”是指以法学专业教育为主体,以通识教育和人格教育夯实基础,以跨学科交叉学科训练拓展思维,以国际交流培养全球治理能力的新型社会主义法治人才培养模式。“二元融合”是指以课程体系改革为抓手,以一揽子人才培养专项计划为依托,通过校内校外资源整合,搭建产学研协同育人平台,建立健全法学教师与实务部门专家双向交流机制,实现法学知识教育与实践教育的有机融合。

“一体多维 二元融合”新型社会主义法治人才培养机制,是中国人民大学法学院加快推进一流法科学科建设,全面落实新时代全国高等学校本科教育工作会议和全国教育大会会议精神,坚持德法兼修,落实卓越法治人才培养计划2.0工作部署,在法治人才培养模式上进行的积极探索与有益尝试。该模式立足中国,总结我国法学教育的本土经验;又面向世界,借鉴全球法学教育的先进做法。