

论全面依法治国总体格局基本形成的重大理论与实践意义

前沿聚焦

□ 莫纪宏 (中国社会科学院法学研究所研究员)

习近平总书记代表党的十九届中央委员会所作的二十大报告围绕全面依法治国提出了一系列重要理论主张和政策要求,为全面依法治国提供了根本指南,其中最突出的亮点就是在回顾和总结新时代十年的伟大变革中,首次明确地在党的文件中作出了“全面依法治国总体格局基本形成”重要论断。这一重要论断的提出如同2011年3月十一届全国人大四次会议宣布中国特色社会主义法律体系已经形成一样,对于坚定不移地走中国特色社会主义法治道路具有决定性的里程碑意义。当前和今后一段时间认真学习领会党的二十大精神,一项最重要的任务就是要在法理上阐释好“全面依法治国总体格局基本形成”这一重要论断的理论与实践意义,并以此来推动全面依法治国各项法治工作迈上新台阶、达到新高度。

全面依法治国总体格局基本形成的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑

全面依法治国总体格局基本形成这一重要论断最早见于习近平总书记在2021年12月6日举行的十九届中央政治局第三十五次集体学习时的重要讲话。在讲话中,习近平总书记指出:党的十八大以来,党中央把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局予以有力推进,对全面依法治国作出了一系列重大决策部署,组建中央全面依法治国委员会,完善党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法制度,基本形成全面依法治国总体格局。习近平总书记上述讲话最闪光的亮点就是在“组建中央全面依法治国委员会”与“基本形成全面依法治国总体格局”之间建立了扎实的历史逻辑的联系,对全面依法治国领导体制在新时代中国特色社会主义法治建设中的核心地位和举旗定向作用作了充分肯定,它充分表明中国特色社会主义法治建设并非只是法治要素的简单堆积,而且在统一高效的

领导体制下的有序制度安排。全面依法治国实践具有思想理论、领导体制、大政方针、行动纲领等各个方面的条件保障,是新时代中国特色社会主义法治建设理论与实践符合历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑的产物。

从全面依法治国总体格局基本形成的重要论断产生的过程来看,这一论断在理论和政策层面是逐渐形成和不断完善的,并非一蹴而就。从党的十五大报告提出的“依法治国”到党的十八大报告确认的“全面依法治国”使得“依法治国”各项工作具备了形成“格局”的基础条件,而从党的十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》阐明的“法治工作基本格局”到党的二十大报告强调的“全面依法治国总体格局”则意味着全面依法治国各项法治工作已经在中国特色社会主义法治建设的实践中定型化、规范化、体系化,具有了要素齐备、结构完整、功能优化的制度框架和实践特性,深刻地反映了全面依法治国总体格局基本形成这一重要论断背后所蕴藏的历史逻辑。

从法理逻辑来看,全面依法治国总体格局基本形成这一重要论断的形成是水滴石穿的产物,是中国特色社会主义法治建设合乎理论逻辑内在规律性的产物,在全面依法治国总体格局基本形成过程中,“建设中国特色社会主义法治体系”作为全面依法治国各项法治工作的“总抓手”的地位的确立以及成为全面依法治国总目标之一,是决定全面依法治国总体格局基本形成的核心因素。

从党的十一届三中全会提出的“十六字方针”到党的十八大提出的“新十六字方针”的演变,深刻地体现了依法治国实践逻辑内在的规律。“十六字方针”为依法治国格局的呈现奠定了政策基础和行动纲领,“新十六字方针”则为全面依法治国总体格局基本形成营造了法治实践的环境和氛围,使得全面依法治国总体格局从法理期待变成了客观存在的法律事实,完成了全面依法治国各项法治工作体系化、格局化、整体有序化布局的任务和目标。

全面依法治国总体格局基本形成的法理判断标准

在党的二十大报告中明确提出“全面依法

治国总体格局基本形成”重要论断之后,如何从法理层面来准确地把握基本形成的“全面依法治国总体格局”内涵,对于当前和今后一段时间推动全面依法治国各项法治工作具有非常重要的意义。

从“总体格局”视角来审视全面依法治国各项法治工作的特性,应当把全面依法治国视为各项法治工作组成的一个系统工程。在这个法治系统工程中,形成了要素齐备、结构完整、层次分明、连接顺畅和运行有序的法治秩序。因此,如果从事实角度判定“全面依法治国总体格局基本形成”就意味着全面依法治国各方面的法治工作已经全面和有效地展开,各项法治工作之间形成不同的法治领域和法治环节,法治要素存在的不同层次形态分明,各种法治要素之间联系紧密,法治系统工程运行秩序良好。

从法理上来确定全面依法治国总体格局基本形成的标准是多元化的,关键取决于从什么意义上认识全面依法治国的特征。如果从法律事实行为的发生过程来看,通常必须遵循法律理念、法律政策、法律行动纲领和具体法律行为这四个逻辑上层次递进的法治要素体系。因此,从宏观意义上可以将全面依法治国总体格局分为四个层次的格局,也就是理论格局、政策格局、纲领格局和工作格局,四个格局存在着严密的逻辑上的必要条件与结果之间的因果关系,共同形成了全面依法治国总体格局。认识全面依法治国总体格局的特性可以从考察全面依法治国四个层次所体现出来的四种格局形态出发,通过科学地处理局部与整体的关系,有效地把握全面依法治国总体格局的基本特征。

总之,全面依法治国总体格局基本形成是一个渐进的过程,这一过程与改革开放之后中国特色社会主义法治建设的发展进程密切相关,党的二十大报告提出“全面依法治国总体格局基本形成”重要论断,科学地总结了改革开放四十年,特别是党的十八大以来新时代十年中国特色社会主义法治建设理论与实践的经验,充分肯定了全面依法治国取得的历史性成就,为未来五年乃至到2035年在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家提供了坚实的理论与实践基础。

全面依法治国总体格局基本形成的重大理论与实践意义

党的二十大报告提出的“全面依法治国总体格局基本形成”重要论断,站在中国特色社会主义法治建设的历史关头,具有继往开来、承上启下的引领作用,在理论和实践两个方面都具有重大的历史价值和现实意义。

一是“全面依法治国总体格局基本形成”对过去十年法治中国建设的各项成绩作了高度概括和总结,与全面依法治国中的“全面”价值要求相适应。使用“总体格局基本形成”来阐述目前全面依法治国的现状再恰当不过,恰如其分。

二是“全面依法治国总体格局基本形成”重要论断意味着中国特色社会主义道路的路线图基本清晰,坚定不移地走中国特色社会主义法治道路满怀信心、方向明确、前途光明。

三是“全面依法治国总体格局基本形成”重要论断为在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家提供了充分有效的法治保障,使得中国特色社会主义法治道路越走越宽,越走越有信心越坚定。

四是在党的二十大报告总结新时代十年全面依法治国历史性成就的基础上提出“全面依法治国总体格局基本形成”重要论断之后,对于全面依法治国实践来说,由于要素齐备、结构完整、层次分明、连接顺畅和运行有序的“法治格局”已经出现,故未来五年和到2035年的法治中国建设的主要目标和任务是如何把全面依法治国各项具体工作在习近平法治思想的指导下,按照“一规划两纲要”的政策要求做实做细,而不应当把主要精力放在宏观层面的法律思想的构建和法律政策的频繁调整上。虽然不能说法治理念无须继续创新,但至少可以说,全面依法治国总体格局基本形成之后,法治中国建设的各项法治工作主要应当往“深”里走,要解决许多法治领域“最后一公里”问题。特别重要的是要整体提升公民法治素养,提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。

法界动态

上海海事大学法学院着力推进涉外航运法治人才教培基地建设



本报讯 记者余东明 为落实教育部、上海市教委加快培养德法兼修的高素质涉外法治人才的目标,加快培育高素质涉外航运法治人才,近日,上海海事大学法学院副院长(主持工作)殷骏一行走访北京市金杜律师事务所上海分所,共同探索创新涉外法治人才培养模式、机制。

殷骏希望能以上海海事大学获批首批“上海市涉外法治人才培养基地”为契机,与金杜律师事务所等多个方面进行长期且深入的合作。一是实现法治实践与法学教育、法学研究无缝对接,在科研团队的建设和相关问题的研究方面开展长期合作,将法学研究与法治实践、法律教培三者有机结合,不断完善高端航运法治人才联合培养模式;二是在校外导师引进和校外实习方面实现新型“引进来、走出去”的模式;三是努力形成学校和地方高端法治人才联合培养模式,实现多方联动、一体推进、资源共享。在培养优秀涉外法治人才的同时为临港高端航运法律服务作出贡献,实现多方共赢。

江西财经大学法学院教学实践及就业基地揭牌



本报讯 记者黄辉 2月10日,江西财经大学法学院与国浩律师(南昌)事务所举行“法学院教学实践及就业基地”和“财税法案例研究中心”授牌仪式。江西财经大学法学院院长易有禄、党委书记郭海峰、江西财经大学数字财税法研究中心主任朱丘祥、国浩律师(南昌)事务所主任冯帆、党支部书记蔡明等出席活动。

易有禄表示,希望以本次签约为契机,邀请事务所的律师专家到江西财经大学法学院交流,通过举办律师论坛、讲座等方式,为法学院学生现身说法,让他们更全面地了解律师行业,帮助他们做好职业规划。

郭海峰强调,此次签约具有重大意义,是江西财经大学法学院与国浩律师(南昌)事务所的“双赢”。一方面为法学院学生提供实习就业的机会,另一方面也为律所输送优质的法学人才,为学院和律所之间搭建了人才转换的重要渠道。签约只是开端,进一步全方位合作才是目标。

扬州大学法学院举行国家级一流本科专业建设推进会



本报讯 记者丁国锋 近日,扬州大学法学院举行线上国家级一流本科专业建设推进会。教育部高校法学类专业教学指导委员会副主任委员、吉林大学法学院教授郑坤应邀线上指导,扬州大学副校长王承堂、法学院党委书记花瑞峰、副院长(主持工作)曲昇霞、法学一流专业负责人张清、重点学科负责人蔡宝刚、法学院党委副书记黄文婷、副院长高永明、陈爱玲等参加本次推进会。

王承堂提出三点要求:一是做好学科建设同专业建设融合发展;二是做好本科教学新基建,进一步推进课程、教材、基层教学组织、现代教学技术、实践教学、教师发展、学科竞赛等专业建设要素齐头并进,协同发展;三是完善制度激励,做好文件的废改立,发挥制度效能。

本次会议是对法学国家级一流本科专业建设的梳理总结,也是法学新文科建设的发展研讨,为今后学院专业建设、学科发展人才培养等方面工作指明了方向,为进一步推进法学国家级一流本科专业建设奠定了坚实基础。

河南财经政法大学举行校地定点帮扶工作座谈会



本报讯 记者赵红旗 日前,河南财经政法大学举行校地定点帮扶工作座谈会,与滑县万古镇党委就定点帮扶工作进行座谈,围绕巩固脱贫攻坚成果,扎实推进乡村振兴深入交流。河南财经政法大学党委副书记王全良、滑县万古镇党委书记王跃出席会议。

王全良指出,学校以高度的政治责任感和使命感,认真贯彻落实省委、省政府决策部署,通过对口帮扶机制,大力推进校地深度合作,与当地干部群众共同学习、密切交流,攻坚克难、携手奋进,取得可喜成绩。他强调,学校选派的驻村第一书记要把好做法好经验传承下去,踔厉奋发,砥砺前行,为全面推进乡村振兴注入强劲动力。他表示,面临新形势新任务,学校将总结经验做法,继续深挖当地需求,在规划设计、人才培养、农村电商等重点领域,助力乡村振兴,为实现高质量发展作出新贡献。

略议秦朝“尚功”为核心的法律文化

法学洞见

□ 郝轶川 (河南大学法学院教授)

笔者在《军功爵制:中国法制史不能忽略的一个内容》(《法治日报》2023年2月8日10版)一文中提出,对导师最好的悼念方式,莫过于对其学术思想的继承和发展。如果说该文本基本上属于对先秦朱绍侯关于军功爵制研究成果的继承,那么,这篇拙作则试图对朱先生所谓军功爵制研究作一拓展。朱先生有关军功爵制的论著没有论及秦朝的思想文化,弟子不才,就从这一方面拓展吧!

制度、文化、经济等从来就是一个相互影响、相互依存的整体。军功爵制作为催生军功地主阶级产生的一项制度,既对经济有影响,更对文化有波及。军功爵制的价值理念是“尚功”,崇尚为国立功、立功、立大功,“劳大者其禄

厚,功多者其爵尊”(《战国策·秦策三》)、“有功者显荣,无功者虽富无所芬华”(《史记·高祖本纪》)。统治者的这种“尚功”价值观念必然对民间影响很大。

战国时期的思想家荀子比较客观地描述了这一情形。他应秦昭王之邀,到秦国作了一番考察,离开秦国后向别人介绍秦国的风俗是:“观其风俗,其百姓朴,其声乐不流污,其服不佻,甚有礼而顺,古之民也。及都邑官府,其百吏肃然,莫不恭敬、忠信而不桀,古之吏也。入其国,观其士大夫,出于其门,入于公门;出于公门,归于其家,无有私事也;不比周,不朋党,倜然莫不明通而公也,古之士大夫也。观其朝廷,其朝闲,听决百事不留,恬然如无治者,古之朝也。故四时有胜,非幸也,数也。是所闻也”(《荀子·强国》)。秦国何以这样“百姓朴”“百吏肃然”?荀子认为耕战政策以及与之相伴的军功爵制使然,“秦人其生民也陋,其使民也酷烈,劫之以势,隐之以德,徇之以庆,错之以刑罚,使天下之民所以利于上者,非斗无由也。隐而用之,得而后功之,功赏相长也。五甲首而求五家,是最为众强长久,多地以正,故四世有胜,非幸也,数也”(《荀子·议兵》)。“隐而用之,得而后功之,功赏相长也”是秦朝民风淳朴,百吏肃然的重要原因。司马迁客观记载,商鞅变法行之十年,“民勇于公战,怯于私斗,乡邑大治”(《史记·商君列传》)。

有些对秦国态度不友好的人的评论,也从反面说明秦国务实,“尚功”的社会风俗,与关东六国具有明显

不同。例如,魏国的信陵君说,“秦与戎翟同俗,有虎狼之心,贪戾好利无信,不识礼义德行”(《史记·魏世家》)。西汉初年,贾谊说,“商君遗礼义,弃仁恩,并心于进取”(《汉书·贾谊传》)。(《淮南子·要略》)说:“秦人之俗,贪狠强力,寡义而趋功利。”这些评价的共同之处,就是秦人崇尚功利,与关东六国比较重视礼义仁智有所不同。

秦人“尚功”,是秦朝的论功行赏的军功爵制引导的结果。根据先秦朱绍侯先生的研究,在秦代,人们的政治地位、生活待遇,几乎决定于有爵无爵和爵位的高低。在秦代,为国立军功、立事功的人才能获得爵位。应该强调的是,军功爵制并非规定只有杀敌立功一种渠道,还包括在其他事情上为国立功的途径。例如,秦国采取实爵的办法来奖励农耕,增加财政收入。《商君书·去强篇》说:“粟爵粟任,则国富。”又说“民有余粮,使民以粟出官爵。官爵必以其力,则农不怠。”(《商君书·新令篇》)。秦王政四年因蝗灾而发生瘟疫,令“百姓内粟千石,拜爵一级”(《史记·秦始皇本纪》)。

秦人之所以“尚功”,是因为爵位是一种享受法律和政策的优惠待遇的资格,是社会地位显赫荣耀的标志。

第一,不同爵位的人可以担任不同的官职。在秦国的军功爵制中,七大夫以上者为高爵,可以为官长、将率,七大夫以下者可以担任小吏。主人立了军功,增官晋爵,还可以推荐一名自己的随从仆人到军队或官府中当小吏。此外,高级爵位的人可以役使低级爵位的人。

第二,爵位可以赎罪、减刑、免刑。《商君书·境内篇》说:“其狱法……爵自二级以上,有刑罪则减;爵自一级以下,有刑罪则已。”

《汉官旧仪》则说:“秦制二十爵,男子赐爵一级以上,有罪以减,年五十六免;无爵为士伍,年六十乃免老,有罪各尽其刑。”这两条史料都是说有爵位的人可以减刑或免刑的事例。

第三,爵位可以免除亲人为奴婢。根据秦朝《军爵律》的规定,获有爵位的人,可以退还两级爵位,赎免身为奴婢的亲生父母一人人为庶人;或妻妾因斩首立功而获得爵位者,可以交还士伍爵位,用来赎免为奴隶的妻妾一人人为庶人。

第四,有爵位的人可以享受一定生活优惠待遇。秦朝《传食律》规定,官员出差,住在官办的传舍(招待所),根据有爵无爵及爵位高低,传舍则供应不同等级的伙食。有爵位的人不仅生时享有种种优待,死后也享有殊荣。《商君书·境内篇》载有树墓的制度,即自小夫的军功爵位开始,死后可以在墓上栽树,一级一棵,爵位愈高,栽树愈多,以示其荣耀。

总之,正是因为军功爵制可以给人们带来崇高地位和种种实惠,所以才培养了秦代以“尚功”为核心的法律文化,与后来崇尚品行的九品中正制、崇尚读书的科举制等大不相同。秦朝“尚功”的法律文化在历史上有得有失,其“得”是适应了战争形势的需要,把秦人绑上了耕战的战车,给了秦人一条升官发财、改变地位的途径,产生了陈胜那种“王侯将相宁有种乎”的思想,首次对宿命论、门第论等观念发动了攻击,取得了一定成效;其“失”是只顾及在夺取政权之后的承平岁月,要把崇尚“武功”转为重视“文治”,“马上得天下”,但不能“马上治天下”。