

论中国特色社会主义法治 道路的实践形态

汪仲启*

目次

一、现代化转型：中国特色社会主义法治发展的深层动力	(二) 高度重视有机统一的内在张力
(一) 西方现代法治的产生过程内嵌于民族国家的现代性转型中	(三) 处理好党的领导与依法治国的关系
(二) 革命式现代化逻辑下的法治发展	三、法治事业：中国特色社会主义法治建设的现实路径
(三) 中国共产党是推动法治中国建设的主体性力量	(一) 总目标：建设社会主义法治国家
二、有机统一：社会主义法治国家建设的总体逻辑	(二) 战略部署：全面依法治国
(一) 有机统一关系的形成及内涵	(三) 总抓手：建设中国特色社会主义法治体系
	结语

摘要 法治中国建设是一个历史性的实践过程,内嵌于中国国家转型的总体性进程之中,中国式现代化新道路落实于法治领域形成了中国特色社会主义法治道路。国家的现代化转型构成中国特色社会主义法治发展的深层动力;党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一构成中国特色社会主义法治国家的总体逻辑;全面依法治国,建设中国特色社会主义法治体系构成中国特色社会主义法治建设的现实路径。这三方面共同构成了中国特色社会主义法治道路的实践形态,贯穿于其中的一条中轴主线是中国共产党的领导。因此,党的领导是中国特色社会主义法治的突出特点和根本保障;在推动中国特色社会主义法治事业的进程中,党的领导和依法治国的关系是必须始终处理好的一对根本关系。

关键词 党的领导 依法治国 有机统一 法治 现代化

* 中共上海市委党校公共管理教研部副教授、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、法学博士。本文为研究阐释党的十九届四中全会精神国家社会科学基金重大项目招标课题“坚持和完善党的领导制度体系研究”(项目编号:20ZDA013)的阶段性研究成果。

在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中,习近平总书记指出:“中国特色社会主义是党和人民历经千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就,是实现中华民族伟大复兴的正确道路。我们坚持和发展中国特色社会主义,推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展,创造了中国式现代化新道路,创造了人类文明新形态。”法治现代化是社会现代化和国家现代化总体进程不可分割的一部分,受到社会现代化和国家现代化总体进程及其结构的深刻约束,这不是一个单纯的法律体系自身内在演化的过程。中国式现代化新道路的形成,意味着中国走出了一条不同于西方国家的现代化新路子,其落实于法治领域就形成了中国特色社会主义法治道路。这条道路在历史进程中加以展开的具体方式,就是中国特色社会主义法治道路的实践形态,其动力机制、总体逻辑和现实路径都具有鲜明的中国特色。

一、现代化转型:中国特色社会主义法治发展的深层动力

法治是现代政治文明的基本要素。一个国家走向现代化,追求现代文明,实现现代治理的过程,必然也是一个现代法治发展的过程。西方的现代法治诞生于西方社会现代化和国家现代化的总体进程之中,是西方历史内生演化的产物。中国的法治现代化表现出不同的路径模式与样态特征,但同样深刻内嵌于中国现代化转型的历史情境之中。因此,现代化转型构成中国特色社会主义法治发展的深层动力机制。

(一) 西方现代法治的产生过程内嵌于民族国家的现代性转型中

福山认为,最深刻意义上的法治意味着:社会产生共识,其法律是公正和既存的,能够约束统治者的行为;享有主权的不是统治者,而是法律;统治者的正当权力只能来自法律,方能享有合法性。^{〔1〕} 这是对于西方现代法治“理想型”(ideal type)的高度概括。然而,福山也承认,在当代国家的所有组件中,高效法律机构也许是最难构建的。既然如此,那么对于有意追求现代法治的诸国家而言,探寻法治的起源或曰法治发展的动力机制就非常重要。即人们必须弄清楚,这样一种“难得的”理想型法治到底应当如何才能获致?

在哈耶克看来,法律是一种自发秩序,是一个社会内部各种要素之间通过长期互动而形成的内生演化的结果。^{〔2〕} 在现代西方国家中,以“控权”和“个体自由”为目的的法律,最显著来源是宗教。伯尔曼提出,罗马法禁止基督崇拜,反而催生了基督教法学的第一条原则,即公民不服从原则:与基督教信仰冲突的法律在良心上没有拘束力。^{〔3〕} 此外,在欧洲国家出现之前,罗马就有颁布权威法律的基督教主教。宗教权威不仅独立于政治权威,而且先于并在很长时间内高于政治权威。中世纪教会的存在,使得统治者倾向于承认,自己不是法律的最终来源;加上罗马法的复兴,以及欧洲国家建立过程中,法律为政权输出政治合法性的功能,这些因素共同确立了法治在现代欧洲国家政治系统中的基础性地位。

此外,现代西方特有的法治形态确立在理性和系统的立法基础之上,并呈现出鲜明的形式主义特性和专业主义方面的排他性质,我们可以将其基本特征概括为“抽象主义”“程序主义”和“专

〔1〕 [美] 弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,广西师范大学出版社2014年版,第237页。

〔2〕 参见[英] 哈耶克:《法律、立法与自由》(第1卷),邓正来译,中国大百科全书出版社2000年版,第52—58页。

〔3〕 [美] 伯尔曼:《法律与宗教》,梁治平译,商务印书馆2012年版,第43页。

业主义”三个方面。^{〔4〕} 马克斯·韦伯认为，这种法治形态的出现，源自原始法律程序“有了越来越专门的司法上与逻辑上的合理性和系统化”，落成于“由接受过学术与形式逻辑方式的法律训练的人们对法律 and 专业化司法行政作出的系统阐释”。^{〔5〕} 但是，由训练有素的法律专家发挥决定性作用以形成法律这一现代法治的生成模式，在西方以外的任何地区都没有充分出现；即使在西方内部，这一发展路径也存在重大差异，而这种差异“首先是政治权力关系的差异”^{〔6〕}所造成的。实际上，西方社会基于基督教精神、平民共同体司法行政、国民经济体系的兴起、自然法传统、罗马法的历史渊源等内在要素和独特禀赋构成的现代法治发展路径，某种程度上是独一无二的。

现代法治业已脱离了自然状态，而同国家紧密相连，“通过法律的社会控制”这一表述中，潜藏的主语就是——国家。虽然自然法理论反对把法律当作强力，但现代法治则必然包含强力。自16世纪以来的现代化进程，在政治上的一个基本表现就是权力的不断集中化，最终以实现了对强力的垄断的现代民族国家的形成为标志。今天，社会控制首先是国家的职能，并通过法律来行使，“所有其他社会控制的手段被认为只能行使从属于法律并在法律确定范围内的纪律性权力”^{〔7〕}。昂格尔在论述现代法治形成过程的时候，一方面注重对于社会基础的分析，明确将现代法治的产生放置于人类社会现代性转型的大背景下。现代社会是从各种各样的身份限制和分散的等级制度中衍生出来的，致力于在能够克服通常社会等级具有的任意性的基础上，确立具有最广泛影响的权力形式，即政府权力，而这种斗争的一种主要形式就是为法治而奋斗。其目的在于，通过保证权力的非人格化而解决自由主义社会的困境。但另一方面，昂格尔明确指出，要实现上述目标，最重要的第一步就是“权力必须集中于政府”，第二步才是权力能够受到规则的有效制约。^{〔8〕} 这说明，无论在何种意义上强调法治对于权力的规制功能，我们都不得不承认，现代法治产生的前提，首先在于获得奠定其基础的权力形态。更直白地说，在现代社会，国家及其政治权力的创设，先于法治的形成。

这意味着，西方现代法治模式，在动力机制方面主要表现为现代法治的产生过程内嵌于民族国家形成这一现代性转型的总体进程之中，在内在要素方面则表现为其作为西方文明内生演化的一个必然结果。这种从现代国家建设到现代法治发展的跃升逻辑具有普遍性，不同的只是其具体方式。对于大量的发展中国家而言，其要产生现代法治同样需要依托社会现代性转型这一深层动力机制，但问题在于，这些国家往往并不具备或者不完全具备类似西方社会那样通过传统资源内生演化而发展出现代法治的全部文明要素。也就是说，社会现代化普遍构成各国法治现代化的先导和深层动力，但不同国家的社会现代化进程及其法治资源禀赋的差异也会造就不同的法治现代化道路、模式与形态。

（二）革命式现代化逻辑下的法治发展

马克思提出：“人民自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己所选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去继承下来的条件下创造。”^{〔9〕}因此，我们不能脱离历史、实践和理念，抽象地讨论法治国家建设，而应当在近现代中国现代化转型的宏观历史进路中理解、认知并推动中国特色社会主义法治国家建设。

〔4〕 参见汪仲启：《论中国特色社会主义法治模式的内在属性》，载《天津社会科学》2021年第2期。

〔5〕 [德] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（第2卷），阎克文译，上海世纪出版集团2010年版，第1019—1020页。

〔6〕 同上注。

〔7〕 [美] 罗斯科·庞德：《通过法律的社会控制》，沈宗灵译，商务印书馆2010年版，第14页。

〔8〕 参见[美] 昂格尔：《现代社会中的法律》，吴玉章、周汉华译，译林出版社2001年版，第170—173页。

〔9〕 [德] 马克思：《路易·波拿巴的雾月十八日》，载《马克思恩格斯选集》（第1卷），中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译，人民出版社2012年版，第669页。

由于发生最早、形态最完备,西方法治现代化道路对于人类社会而言具有重要的借鉴意义。西方现代法学理论主要是从个体主义的视角探讨法治问题,如自由、平等、权利保障等。但是,脱离了法治发展的社会背景之后,人们往往容易基于抽象法治观的法治想象,将中国的法治发展道路立基于特定的观念图景与价值理念而非现实的政治行动上,^[10]如将“自由”“平等”“追求与保护正当利益”“人民主权”等西方启蒙运动以来发扬光大的抽象观念作为中国走向法治的重要前提。但在政治社会史的背景下,这些理念的产生并深刻内嵌于现代政治世界,并不是一个单纯的思想运动的结果,而更主要是一个政治社会运动的结果。这就意味着,即使是西方现代法治体系中的“自由”“平等”“权利保障”“程序正义”等基本要素,也并不是凭空、抽象产生的,而是传统政治资源要素在具体的政治社会运动中历史地产生的。

如果说西方的法治现代化道路主要是一种“累积性”(grown)的道路,那么中国特色的法治现代化道路就是一条“革命性”(revolutionary)的道路。中国在走向现代转型的过程中,不但并不具备类似西方社会的上述传统法治文明要素,而且其恰恰是一个“告别历史”的历史过程。从戊戌变法和清末修律起,中国人在既有框架下意图推进现代法制的努力一直在进行,但在当时的历史条件和政治条件下“仅仅靠法制是不能改变旧中国社会性质和中国人民悲惨命运的”^[11]。根源在于,在20世纪初期的中国宪政主义本是一个不切实际的话题,当时“中国的领导人不断地寻求足以构建政治的正式制度,但结果是一事无成”。^[12]这种历史情境决定了中国法治现代化的起点和路径选择,倒逼近现代中国不得不走上一条“革命式现代化”的道路。^[13]

因此,一方面现代中国的法治发展道路必须从中国自身的历史隧道当中走出来,但另一方面欧洲国家通过自身文明系统的内生演化而“生长出”现代法治的现实路径并不适合中国。这就使得中国的法治现代化道路,同时具有“内生”和“断裂”的双重特征:走向现代化这一深层动力机制是内生的,而现代法治的形成过程和结构要素则与传统存在明显的断裂。这意味着,中国的现代法治的形成,无法从传统中获得主要资源,而只能在现代转型过程中完成有意识的自我建构。

人类社会通过革命从传统国家迈向现代国家的标志之一,就是传统国家制度体系的消解与新的国家制度体系的建构。中国特色社会主义法治国家建设内嵌于近现代中国“革命式现代化”的总体性进程之中,成为中国特色社会主义现代化国家建设的一部分。所谓革命后国家制度化,就是赋予新的国家治理观正当性并从法律上确立国家建设的新目标。革命后国家治理不仅需要新的法律体系,同时通过法律体系的有效运行以彰显和丰富法律体系背后的价值与意义。^[14]因此,中国特色社会主义现代化国家建设也不会是一条单纯的政治革命道路,而是一条在政治革命基础上的“一体发展、全面推进”的复合型道路,^[15]即中国的现代化道路不是局部现代化和片面现代化,而是由中国共产党进行整体谋划和布局,推动政治、经济、文化、社会、生态全面发展的整体现代化。法治中国建设既是中国国家整体现代化的内在成分和必然要求,也是中国国家整体现代化的重要保障和主要表现。

具体而言,现代中国的法治建设是一个涉及历史起点、价值目标、政治基础和实践路径的复杂命题。仅仅依据抽象的价值原则,无法看清中国现代法治发展道路的轮廓,更无法确立中国现代

[10] 参见李新成:《法治的法律条件及其实施要求》,载《中外法学》1995年第6期,第19—23页。

[11] 习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第226页。

[12] [美]吉尔伯特·罗兹曼主编:《中国的现代化》,江苏人民出版社2010年版,第275页。

[13] 参见罗荣渠:《现代化新论》,华东师范大学出版社2013年版,第377—380页。

[14] 参见潘伟杰:《从现代性与中国性论国家治理的中国观》,载《复旦学报(社会科学版)》2020年第6期,第14页。

[15] 比如中国共产党第十九次全国代表大会报告确定的“五位一体”“四个全面”发展战略。

法治建设的根基。在历史起点方面,法治中国建设面临传统中国向现代中国的总体性转型,在这一过程中我们不仅要解决现代民族国家建构的历史任务,也需要化解法治基础和法治传统薄弱的难题。在价值目标方面,我们需要建立一种不同于以往的、真正以人民大众为主体的新型法治——社会主义法治。在政治基础方面,我们需要建立一个人民民主专政的现代国家。马克思明确指出,只有当法律“是人民意志的自觉表现,因而是同人民的意志一起产生并由人民意志所创立的时候,才会有确实的把握,正确而毫无成见地确定某种伦理关系的存在已不再符合其本质的那些条件,做到既符合科学所达到的水平,又符合社会上已形成的观点”。^{〔16〕}马克思主义认为,一切革命的根本问题是国家政权问题,“工人革命的第一步就是无产阶级变为统治阶级,争得民主”^{〔17〕}。在此基础上,无产阶级“除了必须以国家的形式组织自己的力量外,他们还必须给予他们自己的由这些特定关系所决定的意志以国家意志即法律的一般表现形式”。^{〔18〕} 在实践路径方面,法治中国建设需要解决“革命与建制”“改革与守法”“稳定与发展”等国家现代化发展所面临的一系列问题。这就决定,当代中国的法治国家建设既不可能在历史禀赋基础上自然生发,也不可能追求法治“控权”意义上单兵突进,而必须在一定主体力量的推动下,遵循社会主义现代化国家建设多元共进的总体性逻辑。

在上述历史情境和根本性条件的约束下,中国必须首先通过革命行动,创造实行并发展现代法治的政治权力基础。其次,中国是在缺乏法治资源和法治传统的“非法治国家”基础上建设法治国家^{〔19〕}。因此,法治中国建设具有促使中国传统政治形态内在转型的深刻意涵,这一转型过程的发生和实现不可能自动完成,必须依靠强大的推动和主导力量建构并积累法治因素才有可能。第三,新中国确立了社会主义的发展方向,在国内外确保社会主义发展方向的结构力量并未稳固形成的情况下,中国要追求社会主义事业必须要有强大的政治引领力和保障力。第四,中国的现代国家建设需要符合世界现代化发展的一般规律,现代国家的核心指标包括诸如经济社会不断发展、人民民主不断扩大和法治化水平不断提升等多元要素,中国需要依靠政治核心力量协调现代国家建设诸目标之间的关系。这几重规定性决定,中国特色社会主义法治道路无法自动生成,也不可能复制资本主义法治发展模式,而必然体现为党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。

(三) 中国共产党是推动法治中国建设的主体性力量

在规范意义上,法治与权威似乎是一对矛盾体。既然是法治,就应当以法律为最高权威,法律之上不应再有其他权威。然而,法律的权威不会自动发生,而是必然有一个形成与发展过程。在缺乏法治传统的国家,法律规范的权威性的获得就成为其法治发展中的核心问题。然而,以法的普遍性和自治性为根本特征的现代法律秩序本就是一个“非常罕见的历史现象”^{〔20〕}。即使是内生性的法治,也需要有推动其发展、保障其实行的主体力量。在欧洲,教会、资产阶级、法律专家等共同构成推动其法治发展的主体性力量。因此,传统中国未能形成强大的规范意义上的法律秩序只是一个历史事实,并不值得过分纠结,而如何在当代中国走向现代化的过程中找到促进法治发展的主体性力量才是最为要紧的事情。

〔16〕 《马克思恩格斯全集》(第1卷),人民出版社1995年版,第349页。

〔17〕 《共产党宣言》,载《马克思恩格斯全集》(第4卷),人民出版社1958年版,第489页。

〔18〕 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社1960年12月第1版,第378页。

〔19〕 如邓小平提出:“我们国家缺少执法和守法的传统,从党的十一届三中全会以后就开始抓法制,没有法制不行。”《邓小平文选》(第3卷),人民出版社1994年版,第163页。

〔20〕 [美] R. M. 昂格尔:《现代社会中的法律》,吴玉章、周汉华译,译林出版社2001年版,第63页。

全面依法治国是一项长期而重大的历史任务,也是一场深刻的社会变革。^[21]法治中国建设是近代以来中国国家总体转型和中国社会走向现代化的重要线索、基本追求和必然结果之一,对中国现代国家建设(state-building)而言,法治建设具有推动中国文明转型的深刻意义。而无论是在近现代中国的社会变革、国家转型还是法治建设事业中,中国共产党都是根本性的主体力量。因此,中国共产党的领导是社会主义法治“最根本的保证”^[22]。

在中国,推动现代转型和法治发展的最重要的主体性力量只能是中国共产党。如前所述,在历史条件约束下,中国走上了一条“革命式现代化”的道路,传统力量和资产阶级力量不仅不足以承担作为现代化转型主体性力量的重任,很多时候毋宁说他们正是革命的重要对象。正如毛泽东所说:“中国现在的事实是半殖民地半封建的政治,即使颁布一种好宪法,也必然被封建势力所阻挠,被顽固分子所障碍,要想顺畅实行,是不可能的。所以现在的宪政运动是争取尚未取得的民主,不是承认已经民主化的事实。这是一个大斗争,决不是一件轻松容易的事。”^[23]中国特色社会主义法治国家建设,首先需要解决法治国家的社会主义政治基础问题,然后才是推动规范意义上的法治建设的问题。毛泽东认为,民国的宪政同英、法、美等国的宪政一样,实际上都是“吃人的政治”,许多国家挂起了共和国的招牌,实际上不过是“挂羊头卖狗肉”,人民并无真正的民主自由。宪政不会从天而降,不是开会写文章就会实现,也不是发布了命令、颁布了宪法、选举了大总统就实现了宪政,“真正的宪政决不是容易到手的,是要经过艰苦奋斗才能取得的”。^[24]所以,打破旧政权建设新政权是打破旧法统建立新法统的前提和基础,建设社会主义法治国家,首先需要建设人民民主的社会主义政权,而这一过程无疑需要中国共产党作为领导权威和主体性推动力量。

长期以来,中国共产党始终重视法制的重要作用。在根据地时期,中国共产党就制定了一系列法律规范,发展出“马锡五审判方式”等重要法治实践。新中国成立前夕,党中央一方面宣布废除国民党《六法全书》,另一方面通过《中国人民政治协商会议共同纲领》,确立了新中国的宪法法理根基。新中国成立后,陆续制定了包括《中华人民共和国中央人民政府组织法》和《宪法》在内的一大批法律法规,奠定了国家的法制基础。实际上,中共八大曾出现了强化法律制度功能的苗头。这次全会提出国家主要任务“从大规模的群众运动走向稳定正规的法制建设”,在决议中提出“我们目前在国家生活中的迫切任务之一,是着手系统地制定比较完备的法律,健全我们国家的法制”。但是总的来说,在很长一段时间里法制建设并未得到真正重视,法治事业在党的治国理政总体事业格局中并不突出。

改革开放开启了中国法制建设的新篇章。邓小平明确提出,健全社会主义法制是“中央坚定不移的基本方针”^[25];中共十一届三中全会提出“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威”。1979年,五届全国人大二次会议通过《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》等7部重要法律,成为我国法制建设进入蓬勃发展新阶段的标志性立法。^[26]1982年,五届全国人大五次会议通过新宪法,我国宪法的稳定性和权威性大大增强。1997年党的十五大正式提出“依法治国,建

[21] 习近平:《在中央全面依法治国委员会第一次会议上的讲话》(2018年8月24日),载前注〔11〕,习近平书,第224页。

[22] 《习近平谈治国理政》(第2卷),外文出版社2017年版,第114页。

[23] 毛泽东:《新民主主义的宪政》,载《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1991年版,第735页。

[24] 同上注,第736页。

[25] 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第359页。

[26] 参见王晨:《坚持全面依法治国:法治中国建设迈出坚实步伐》,载《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》辅导读本,人民出版社2021年版,第26页。

设社会主义法治国家”，并明确“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”。〔27〕党的十五大在中国法治建设事业历史上具有重要意义。一直以来，中央关于法治建设主要政策用语是“法制”，表现出我们对于法制建设的追求侧重于制度层面和法律规范体系层面。中共十五大在社会主义法制基本方针的基础上，明确提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，由“刀制”变“水治”意味着我们对于法治建设内涵和规律的认识有了重要飞跃。

党的十八大以来，法治建设则进入快车道。以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国和法治中国建设做出顶层设计和重大部署。中共十八届四中全会在党的历史上第一次以“全面推进依法治国”为主题，对新时代的法治建设做出了全面、全新部署。不久之后，党中央确立“四个全面”战略布局，将全面依法治国纳入其中，以前所未有的决心、举措和力度推进全面依法治国和法治中国建设。党的十九大强调，全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。在中共建党百年之际，中央正式将“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是国家治理的一场深刻革命”写入《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》之中。〔28〕

经过长期探索，法治无论是作为一种价值目标还是制度形式都已经成为中国特色社会主义制度和国家治理现代化的一个不可分割的内在组成部分。实践上，法治建设是中国共产党矢志不渝追求的重要目标；理论上，对于中国共产党而言，可以说没有法治就没有社会主义，就没有社会主义现代化。

习近平总书记指出，各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。〔29〕中国的法治现代化事业是主动追求的结果；但中国特色社会主义法治道路则根植于中华民族近现代转型和伟大复兴的历史进程之中，是中国历史的产物。立足于私有制、市场经济、政治分权和个人主义等制度原则和价值体系的西方法治现代化道路的模式没有促进绝大多数国家进入发达国家行列。中国特色社会主义法治道路的最大优势，就是由于有党总揽全局、协调各方的领导核心作用。〔30〕坚持党在全面推进依法治国中的领导，是由中国共产党肩负率领中华民族投入赶超式的竞争，实现把中国由落后的农耕文明转变为现代商工文明的历史任务决定的，也因为中国共产党自身的先进性特点使其适宜于担当这样的领导角色。〔31〕

二、有机统一：社会主义法治国家建设的总体逻辑

习近平总书记指出，坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。〔32〕因此，“有机统一”就构成中国特色社会主义政治发展道路的总体性逻辑。法治中国建设作为中国特色社会主义政治发展道路的一部分，同样遵循“有机统一”的总体性逻辑。

（一）有机统一关系的形成及内涵

中国特色社会主义法治的上位概念是中国特色社会主义政治。党的十五大报告提出，建设有

〔27〕 《江泽民文选》（第2卷），人民出版社2006年版，第29页。

〔28〕 《〈中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议〉辅导读本》，人民出版社2021年版，第52页。

〔29〕 习近平：《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》（2014年9月5日）。

〔30〕 参见郝铁川：《中国式法治现代化道路的必然性、主要特点和基本要求》，载《民主与法制》2022年第8期，第15—16页。

〔31〕 参见张恒山：《论坚持党的领导与依法治国》，载《安徽师范大学学报（人文社会科学版）》2015年第2期，第133—134页。

〔32〕 参见习近平：《在中央人大工作会议上的讲话》，载《求是》2022年第5期，第4—13页。

中国特色社会主义的政治,就是在中国共产党领导下,在人民当家作主的基础上,依法治国,发展社会主义民主政治。习近平总书记进一步明确:“全面依法治国,核心是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,关键在于坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。”^[33]这说明,党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,构成中国特色社会主义政治和中国特色社会主义法治的总体逻辑。

“革命式现代化”道路和政党中心的法治发展模式,是造就党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一总体逻辑的根本原因。在中国走向现代化的历史进程中,破旧立新的政治社会革命最终必然要转向建章立制、依法治国的制度化过程。因此,在改革开放后,邓小平同志就曾做出重大判断:“恐怕再有三十年时间,我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。”在法治意义上,我们将这一转变概括为从“革命建国”到“依法治国”^[34]的过程。党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,正是形成于这一转变过程之中,三者共同构成中国特色社会主义法治的基本形态。

党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一并非某种抽象的先验逻辑,而是在中国追求社会主义现代化的总体性进程之中,在从“革命建国”到“依法治国”的历史道路中形成的经验逻辑。因此,我们必须在中国独特的现代化进程和建国模式中,把握从“革命建国”到“依法治国”的历史进程,把握中国共产党在建设现代中国的过程中对“法治”的迫切需求,把握党的领导和依法治国之间的辩证统一关系;进而把握党的领导、人民当家作主和依法治国的内在关系。

党的领导、人民当家作主和依法治国是一种你中有我、我中有你,而且在实践中相互浸润的关系。概括而言,人民当家作主和依法治国都需要接受党的领导,党的领导和依法治国的政治基础和目标依归是人民当家作主,依法治国体现在人民当家作主和党的领导的全部领域全部过程之中。法治在中国特色社会主义政治文明形态中是重要的支柱性价值,但不是高高在上的绝对价值,在社会主义复合型法治形态下,法治价值、政治价值、发展价值同等重要,相得益彰。社会主义的价值追求在政治方面体现为我们要建设更高级的人民民主,实现社会公平正义,这种社会主义的属性和价值必须得到党的领导的方向引领和大力推动,也必须得到法治的系统确认和根本保障。党的领导的政治地位,根植于党要依法执政、民主执政、科学执政,同时要求法治中国建设在方向、推动力和具体内容方面都必须体现党的意志。依法治国的基本方略则要求中国特色社会主义法治必须从根本上维护人民的利益、保障党的执政地位,也要求党必须要进一步完善治国理政的方式,更加善于通过法律的方式将党的意志贯彻到国家生活当中去。

在“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”中,三者的地位是不相等的。“党的领导”居于核心的地位,是充分发挥人民主体地位和全面推进依法治国各项工作的政治前提,“党的领导与依法治国的相互关系必须放在依法执政这一大的政策背景下才能准确解读”^[35]。在本质上,党的领导、人民民主和依法治国是一致的,只有坚持党的领导,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活制度化、法治化才能有序推进。不能把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来,更不能用人民当家作主、依法治国来动摇和否定党的领导,“那样做在思想上是错误的,在政治上是十分危险的”。^[36]

党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一不会自动发生,三者之间在具体运行层面甚至会

[33] 见前注[11],习近平书,第39页。

[34] 此处的规范表述应为“通过革命斗争创建中华人民共和国”以及“全面依法治国”。因理论表述之便,摄其精要,凸显“革命”“依法”之不同手段,及“建国”“治国”之不同阶段,概括为“革命建国”和“依法治国”,故加引号,特此说明。

[35] 莫纪宏:《坚持党的领导与依法治国》,载《法学研究》2014年第6期,第44页。

[36] 见前注[11],习近平书,第42页。

不断发生摩擦和矛盾,而要实现三者的有机统一,又须臾离不开党的领导的政治统筹功能。要建设法治中国,首先必须确保人民民主的社会主义国家性质不变,其次必须确保法治国家有法可依,第三必须确保制定出来的法律规范获得权威。作为中国特色社会主义政治建设的一部分,中国特色社会主义法治国家建设,同样以党的领导为政治核心和最本质特征,这是中国的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别。无论从观念还是实践角度来看,在西方国家法治发展进程中,哲学家、宗教家、法学家、法官和律师等思想家和法律职业群体发挥着主体性作用。而当代中国的法治建设,是由中国共产党带领中国人民推动的;有关法治中国建设的价值、目标、内涵、方略等主要都是由政治文件和政治领导人来论述的。因此,当代中国的法治发展进程呈现出更加鲜明的政治视角和政治家视角。

可以说,当代中国法治发展的深层动力在于中国的现代化转型,而这种现代化转型和法治发展的直接动力则很大程度上来源于中国共产党的主动谋划和积极追求。中国共产党一直是推动新中国法治发展最重要的主体性力量,党的领导是社会主义法治最根本的保证,法治中国建设的方向和质量都取决于党的领导是否有力。改革开放以来,特别是党的十八大以来,中国共产党持续加强民主法治建设,注重通过政党力量推动法治发展,不仅要求各级党政领导干部模范遵守宪法和法律,而且将党政主要负责人作为履行推进法治建设职责的第一责任人。^[37] 大力加强制度建设,确保各级领导干部尊法、守法,如建立法律顾问制度,完善重大决策合法性审查机制和终身责任追究制度,建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究机制等。成立中央全面依法治国委员会,形成工作合力,压实各地区各部门落实全面依法治国的责任,确保党中央关于全面依法治国的决策部署落到实处。中国共产党坚持和加强党对政法工作的绝对领导,通过各级党委政法委来确保政法工作的政治性和有效性。^[38] 可以说,中国共产党推动法治、尊崇法治,中国的法治发展才有可能;法治中国在共产党的领导下,才能确保社会主义方向,服务于广大人民群众的根本利益。

(二) 高度重视有机统一的内在张力

党的领导是贯穿新中国从“革命建国”到“依法治国”的中轴主线,也是确保人民当家作主和依法治国的根本性力量。但是,这并不意味着三者之间毫无张力。在“革命建国”过程中,党的领导的人民性主要通过人民群众对党和人民军队的直接支持表现出来;党的活动和政治活动之间是高度重合的,党的力量就是主要的政治力量,党的意志就是主导性的政治意志,中间没有明显的过渡环节。然而,在新中国成立后,这种“党政一体”的革命形态如果不加区分,党政之间如果缺乏制度性的扭结和缓冲,就容易出现“以党代政”甚至“党的个别领导干部的意志凌驾于法律之上”的混乱局面。可以说,正是在向依法治国转化的过程中,党的领导和国家政治生活实现了制度上的功能区分,这种区分的根本表现就是国家法制体系的形成,也即党的领导通过依法治国的现代形式加以实现。

在新中国七十余年的发展历程中,中国共产党对于“党的领导”和“依法治国”关系的处理并非一开始就形成了成熟的模式,而是有一个逐步深入的理解和调试过程。“革命建国”的逻辑有一定的惯性,革命斗争中的成功经验自然进入到新中国的建设与发展过程,这个经验的核心部分就是在党的领导下,通过高效的社会动员,调动各方面资源,解决重大难题。革命是一个推翻旧秩序建设新秩序的过程,在破旧立新的过程中,法治并不是一个核心议题,或者说“破旧”是打破了旧

^[37] 中共中央办公厅、国务院办公厅 2016 年 11 月 30 日印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》。

^[38] 参见《中国共产党政法工作条例》。

的法制,而“立新”这一建章立制的目标则尚在探索性的建设过程中。

另外,在具体国家生活中,党的领导的具体化,需要经过政党的“录用”功能,使党的领导干部进入国家机器,从而依据党的意志,推动国家机器的运转。在这个过程中,就有可能发生党的领导的“公共意志”同个别党员干部的“私人意志”交叉混淆的情况,从而导致在某些部门、某些领域,个别党的领导干部的个人意志遮蔽党的公共意志,甚至凌驾于人民利益和国家意志之上。我们必须认识到,在实际政治生活中,存在党的领导异化为个别党员干部“私人领导”的可能性,从而产生忽视甚至践踏法律的危险。也就是说,在党领导依法治国的过程中,所谓“以党代政”“党大于法”的危险,本质上是个别党员干部的意志凌驾于法律权威之上的危险。

中国共产党的领导是中国特色社会主义的最本质特征,也是中国特色社会主义法治最核心的要素和“最根本的保证”^[39]。但是,强调党的领导根本性意义,不意味着在任何意义上可以忽略法治的重要性。历史上,由于忽视法治的价值,我们长期秉持一种“法律虚无主义”和“法律工具主义”的认识论:既然本质上法律决定于经济关系,为经济基础服务,且法律作为阶级斗争的工具,将随着阶级斗争的消亡而不可避免走向消亡;那么法律就只具有次要地位和过渡性质,法制建设就不具有特别重要性。对于法律的这种认识论长期在国家政治生活中占主导地位。革命战争年代,更加强调法律的政治性并首先致力于奠定社会主义法制的政治基础,是中国现代国家建设的必然要求。但客观上,中国共产党在抛弃旧法统并对旧法权进行批判的同时,并没有也不可能对新法统的建立予以同等重视,这确实也为新中国成立后继续忽视法制建设甚至国家政治生活的混乱埋下了伏笔。^[40]新中国成立后,中国共产党将在革命斗争过程中主要依靠政治动员和政策办事的经验带入国家的常规治理,甚至于继续将法制建设当作“过渡性”“补充性”的治理策略,而相对忽视了法治的规范性作用,从而导致后来严重践踏民主、破坏法制的情况。法律无疑是一种重要的国家治理工具,对于我国社会主义改造的胜利和社会主义劳动组织的建立“起了积极的推动作用”^[41],但如果仅仅将法治视为一种工具,而忽视其内在价值,则不容易树立起对法治的真正信仰。

法治作为一种关系的规范化的理想状态,本身意味着法律规则的权威性。但是,在法律规则还没有获得这种权威性之前,它是不可能有权威的。其中的深刻辩证关系在于,如果没有法律规则之上的权威来建立、增强并维护法律规则的权威,那么法律规则将很难具备权威;但同时,如果法律规则之上的权威可以任意对待法律规则,那么法律规则将永远不可能获得权威。这就意味着,中国共产党的领导权威对于规范意义上的法治中国建设的积极意义并非无条件的。最根本的条件,就是要确保党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。党既领导人民制定宪法法律,也领导人民执行宪法法律,党自身还必须在宪法法律范围内活动,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。如果三者能够实现有机统一,那么党的政策和国家法律都是人民意志的体现,三者本质上是一致的,那么党的权威就是人民的权威,就有助于实现和增强法律的权威。反过来说,如果这种有机统一性未能很好建立或者受到破坏,那么党的领导权威和法律规范权威之间就势必发生张力,人民民主也势必受到威胁。其中的根本问题,首先是党要保证政治上的人民性,其次是保证党的领导权力行使上的规范性,保证党的领导权威真正代表人民利益,且在宪法法律范围内

[39] 见前注[22],习近平书,第114页。

[40] 如蔡定剑认为,中国革命“摧毁法制对法制建设的影响也许主要不在于摧毁行动本身,而在于宣布要以蔑视批判态度对待一切的法律、法律观念和西方法律价值,使中国法制建设一开始就在一个极窄小的天地里进行,并使新政权的建设者们大大强化了对法制的蔑视心理”。蔡定剑:《对新中国摧毁旧法制的历史反思——建国以来法学界重大事件研究(五)》,载《法学》1997年第10期,第3页。

[41] 《毛泽东文集》(第7卷),人民出版社1999年版,第215页。

行使,即邓小平所提出的:“要通过改革处理好法治和人治的关系,处理好党和政府的关系。党的领导是不能动摇的,但党要善于领导。”^[42]法律规则具有高于任何组织或者个人的权威,任何组织或者个人必须尊崇法律规则。这意味着,中国共产党作为建设新政权的领导力量,作为法定的执政党,也必须在宪法和法律的范围内活动。

(三) 处理好党的领导与依法治国的关系

习近平总书记明确指出,党和法治的关系是法治中国建设的核心问题。^[43]全面推进依法治国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,具体讲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……坚持党的领导,是社会主义法治的根本要求,是党和国家的根本所在、命脉所在,是全面推进依法治国的题中应有之义。^[44]

历史和实践也反复证明,党和法的关系是一个根本问题,处理得好,则法治兴、党兴、国家兴;处理不好,则法治衰、党衰、国家衰。只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家作主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。^[45]因此,党的十八届四中全会明确强调:“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。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面,是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”习近平总书记明确指出,这一论断“抓住了党和法关系的要害”^[46]。

处理好党的领导与依法治国的关系,首先要突出党对我国法治建设的领导地位和功能。在规范意义上,法治的根本要义是任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动。这要求法治国家首先必须“有法可依”。新中国的法律规范体系不是直接继承自传统资源,也不是简单移植自外部资源,而是在新政权的基础上按照人民民主的基本要义创设的。这一创设性的立法过程,就是中国共产党领导中国人民制定宪法法律的过程。因此,即使从规范意义上而言,中国共产党的权威对于法治中国建设也具有发生学上的意义。除此之外,依法治国是我们党提出来的,把依法治国上升为党领导人民治理国家的基本方略也是我们党提出来的,而且党一直带领人民在实践中推进依法治国。^[47]

其次,全面依法治国意味着中国共产党治国理政的全部活动应当纳入法治轨道。党的领导、人民当家作主、依法治国不仅是重要的政治原则,更是具体的实践活动。三者有机统一并不意味着坚持党的领导的政治原则同依法治国的要求在实践中不会产生矛盾。比如,国家机关特别是政法机关可能会在实践中面临如何正确处理党的政策和国家法律的关系问题。实践层面,党的领导和依法治国的统一,要求中国共产党治国理政的全部活动都必须纳入法治的轨道。党领导全面依法治国,不仅仅涉及立法、执法、司法、普法、守法等诸环节,而且要求中国共产党在治国理政的全部活动中都要树立法治思维、贯彻法治理念、运用法治方法、追求法治目标。因此,习近平总书记反复强调,凡属重大改革要于法有据,要确保在法治轨道上推进改革,^[48]在法治轨道上推进国

[42] 见前注[19],邓小平书,第177页。

[43] 参见习近平:《关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第22页。

[44] 参见《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(2014年10月20日),载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,人民出版社2014年版,第78—79页。

[45] 参见习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期,第3—8页。

[46] 习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话》(2015年2月2日)。

[47] 见前注[45],习近平文,第3—8页。

[48] 见前注[11],习近平书,第35页。

家治理体系和治理能力现代化^[49]；党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。^[50]

第三，全面依法治国要求每一位党员领导干部尊法守法。同西方国家强调所谓权力分立的政治原则有着根本不同，我们国家党领导全面依法治国，一个重要方面就是支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关等依照宪法法律独立负责、协调一致地开展工作。这同个别领导干部以权压法、以言代法，甚至为了一己私利，插手和干预司法个案的情形不能混为一谈。前者是坚持党领导全面依法治国的政治原则和具体要求，而后者则是违法犯罪的行为，应当予以坚决制止、严厉打击。一方面，党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部，不是包办具体事务，领导干部更不能借党对政法工作的领导之名对司法机关的具体工作进行不当干预；另一方面，我们要通过进一步加强党的领导，促进各级党组织和领导干部适应党科学执政、民主执政、依法执政的要求，确保党领导全面依法治国的政治原则得到正确的实行。习近平总书记指出，“党大还是法大”是一个政治陷阱，是一个伪命题。党领导全面依法治国，是把党作为一个执政整体而言的，强调的是党的执政地位和领导地位，而不是说任何组织或个人可以凌驾于法律之上。但是，对各级党组织和领导干部而言，“权大还是法大则是一个真命题”^[51]，每个党组织和领导干部都必须服从和遵守宪法法律。党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，主要是通过各级领导干部的具体行动和工作来体现、来实现。各级领导干部的信念、决心、行动，对全面依法治国具有十分重要的意义。

三、法治事业：中国特色社会主义法治建设的现实路径

西方国家现代法治的产生主要是传统法治文明要素“内生演化”的结果，主要表现为一种自我生发的法律秩序。而中国特色社会主义法治建设则是在打破中华法系传统的基础上，通过政党领导国家现代化转型在“革命建国”走向“依法治国”的过程中被有意培育出来的结果，主要表现为一种以政党为中心的“法治建设运动”。也就是说，党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的基本结构，需要落实到中国特色社会主义法治建设的事业之中，才能真正展现出它们的全部意义。作为中国共产党领导中国人民积极开展的一项伟大事业，中国特色社会主义法治建设是主动追求、有意为之的结果，表现出明显的“工程思维”，其现实路径可具体分解为目标、战略和抓手等三个层面。

（一）总目标：建设社会主义法治国家

虽然实现社会主义现代化一直是中国共产党追求的重要目标，但新中国成立后的很长一段时间里，中国共产党更多依靠的是政治和政策手段去实现这些目标，而并未真正认识到现代化同法治化之间的内在关系。因此，在新中国初期，法制建设虽然持续推进并取得重大成就，但法制建设的目标并不明显，其在国家现代化建设的整体格局中也并不具有特别突出的地位。

党的十一届三中全会以来，中国共产党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治，取

[49] 参见习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，载《求是》2021年第5期，第4—15页。

[50] 见前注[11]，习近平书，第15页。

[51] 见前注[43]，习近平书，第37页。

得历史性成就。^[52] 1999年通过的《中华人民共和国宪法修正案》将“依法治国、建设社会主义法治国家”的治国方略写入宪法条文。中共十七大明确强调，依法治国是社会主义民主政治的本质要求，法治是中国特色社会主义总体布局和发展目标的重要组成部分，是全面推进中国特色社会主义事业的必然要求。这意味着，对于法治建设长期以来所固有的“工具主义”认识已经彻底改观，法治的内价值得到肯定，成为中国共产党的重要目标和中国特色社会主义事业不可分割的一部分。

党的十八大以来，法治国家建设的目标愈加清晰，党对全面依法治国的领导更加坚强有力，法治中国建设的战略目标更加具体化。2013年，习近平总书记在中央政法工作会议上首次提出“法治中国”概念。中共十八届三中全会《决定》正式提出“推进法治中国建设”重大命题。党的十八届四中全会将“法治中国”的逻辑内涵系统化，并发出“为建设法治中国而奋斗”的号召。十八届四中全会在党的历史上首次以全面依法治国作为全会主题，全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确了党中央全面依法治国的顶层设计和战略部署。法治不仅是以习近平同志为核心的党中央治国理政的基本方式，全面依法治国更是纳入“四个全面”战略布局，成为习近平新时代中国特色社会主义思想重要的组成部分。

党的十九大报告进一步把“全面依法治国”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。十九届四中全会《决定》再次明确“建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是坚持和发展中国特色社会主义的内在要求”。十九届五中全会将“基本建成法治国家、法治政府、法治社会”纳入2035年社会主义现代化远景目标之一。2020年10月，党中央第一次召开中央全面依法治国工作会议，会议明确了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位。习近平法治思想明确“无论是实现‘两个一百年’奋斗目标，还是实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面依法治国既是重要内容，又是重要保障”，“在‘四个全面’中，全面依法治国具有基础性、保障性作用”。^[53] 2021年，在建党百年之际，《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》再一次明确，全面推进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。这是中共百年历史上的第三份历史性决议，将法治建设的重要地位和战略目标写入其中，意味着其在党的现代化事业总体格局中的地位达到前所未有的高度。

（二）战略部署：全面依法治国

全面依法治国就是广大人民群众在党的领导下依照宪法和法律规定，管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务。它是党领导人民治理国家的基本方略，意味着需要妥善处理政党、政府、人民、法律、政策之间的关系。对于五者的关系，彭真曾经说过：“虽然党是代表人民，全心全意为人民的，但党员在十几亿人民中只占少数，我们不仅有党，还有国家。党和国家要做的事，讲内容，当然是一个东西，讲形式，那就不仅有党，还有国家。党的政策要经过国家的形式成为国家的政策，并且要把在实践中证明是正确的政策用法律的形式固定下来……一经制定，就要依法办事。凡是关系国家和人民的大事，光是党内作出决定也不行，还要同人民商量，要通过国家的形式。”^[54]

但在实践层面，全面依法治国这一战略目标要加以落实，离不开切实的战略部署。新中国成立以来，中国的法治（法制）建设经历了从不重视法治（法制）到“必须加强社会主义法制”的飞跃，

[52] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过。

[53] 张文显：《准确把握习近平法治思想的鲜明理论品格》，载《人民日报》2021年12月6日，第9版。

[54] 彭真：《不仅要靠党的政策，而且要依法办事》，载《彭真文选：一九四一——一九九〇年》，人民出版社1991年版，第493页。

从“法制建设”到“法治建设”的飞跃,从“依法治国”到“全面依法治国”的飞跃,从“基本方针”到“基本方略”的飞跃。其重要性不断凸显,内涵不断丰富,价值属性不断增强。党的十八大以来,法治建设在国家现代化进程中的地位更加突出、作用更加重大,中国式法治现代化新道路进一步完善和拓展,法治国家建设的战略部署全面展开。

中共十八届四中全会《决定》对全面依法治国战略作了具体阐述,其主要内涵包括三个共同推进、三个一体建设、四个实现。三个共同推进即坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。依法治国就是中国共产党依照宪法和法律来治理国家,而不是依照个人意志或主张来治理国家;依法执政就是执政党接受宪法和法律的规范,努力建立科学的领导机制和工作机制,在法律和制度的基础上来执掌政权;依法行政就是各级政府及其工作人员严格依法行使其权力,依法处理国家各种事务。党的十八届四中全会指出:坚持依法治国首先要坚持依宪治国,坚持依法执政首先要坚持依宪执政。坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,要求我们党必须在宪法法律范围内活动。各级领导干部要带头依法办事,带头遵守法律。各级组织部门要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件。三个一体建设即坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。全面推进依法治国,目标是建设法治国家;全面推进依法行政,目标是实现法治政府;建成法治国家与法治政府的同时,形成法治社会。法治国家、法治政府、法治社会一体建设,构成一体两翼的驱动格局,既相互补充,又相互促进,共同构成法治中国建设的重要内容。法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系是:建设法治国家是建设法治政府的前提,建设法治政府是建设法治国家的关键;建设法治国家是建设法治社会的基础,建设法治社会是建设法治国家的条件;建设法治政府是建设法治社会的保障,建设法治社会是建设法治政府的目标。^[55]四个实现即实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。中共十一届三中全会提出“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的法制建设十六字方针,涵盖了立法、执法、司法、守法等法制建设的方方面面,突出了“有法”“必依”“必严”“必究”,即突出强调中共实行法制建设的决心和意志。中共十八届四中全会在此基础上更进一步,提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”法治建设新的十六字方针,更加突出社会主义法治建设的品质和质量。^[56]其中,科学立法是全面推进依法治国的前提条件,严格执法是全面推进依法治国的关键环节,公正司法是全面推进依法治国的重要任务,全民守法是全面推进依法治国的基础条件。党的十八大以来,习近平总书记多次强调行政机关要带头严格执法,各级领导机关和领导干部要提高运用法治思维和法治方式的能力,中央坚决惩治腐败现象,“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。^[57]

2020年11月,在中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记提出了全面依法治国的“十一个坚持”。在这次会议上,党中央正式提出“习近平法治思想”。习近平法治思想明确提出了当前和今后一个时期推进全面依法治国的总体要求,系统阐述了新时代推进全面依法治国的重要思想和战略部署,全面依法治国的政治方向、重要地位、工作布局、重点任务、重大关系、重要保障都更加清晰全面。其核心要义可以概括为:一是坚持党的领导,坚持以人民为中心,坚持中国特色社会主义制度的根本政治原则;二是坚持依宪治国、依宪执政,坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的基本要求;三是坚持建设中国特色社会主义法治体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,法治国家、法治政府、法治社会一体建设的工作布局;

[55] 参见姜明安:《论法治国家、法治政府、法治社会建设的相互关系》,载《法学杂志》2013年第6期,第4—6页。

[56] 参见李林:《坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设》,载《党建研究》2015年第3期,第1页。

[57] 见前注[11],习近平书,第5页。

四是坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持统筹推进国内法治和涉外法治的重点任务；五是坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，坚持抓住领导干部这个“关键少数”的重要保障。^{〔58〕} 以习近平同志为核心的党中央从新时代国家现代化建设的战略全局中来把握坚持全面依法治国的战略地位，总揽中国式法治现代化新道路的战略全局，统筹谋划全面依法治国、建设法治中国的法治工程方案，从而清晰地展示了完善和发展中国式法治现代化新道路的战略大视野和大智慧。^{〔59〕}

（三）总抓手：建设中国特色社会主义法治体系

习近平总书记指出，全面依法治国必须有一个总揽全局、牵引各方的“总抓手”，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。^{〔60〕} 具体包括：加快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，坚持依法治国和以德治国相结合，实现法治和德治相辅相成、相得益彰。

一是加快形成完备的法律规范体系。法治中国建设，首要条件是有法可依，且做到科学立法。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，告别了过去无法可依的情况。此后，党的立法工作重点转向加强重点领域立法，坚持立改废释并举，增强立法工作的民主性、科学性，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，提高法律法规的可执行性、可操作性。党的十八大以来，全国人大及其常委会通过宪法修正案，制定法律48件，修改法律203件次，做出法律解释9件，通过有关法律问题和重大问题的决定79件次。截至目前，现行有效法律282件、行政法规608件，地方性法规12000余件。^{〔61〕} 二是加快形成高效的法治实施体系。法律的生命力和权威在于实施，而法律的有效实施，是全面依法治国的重点和难点。目前，执法体制权责脱节现象仍然存在，执法司法不规范现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈。今后，我们要加快完善执法、司法、守法等方面的体制机制，坚持严格执法、公正司法、全民守法。三是加快形成严密的法治监督体系。党的十八大以来，中央加大反腐败力度，成立各级监察委员会，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，不断完善权力监督的体制机制。加强对各级国家机关的监督，保证宪法法律得到全面有效执行，保证行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使。四是加快形成有力的法治保障体系。党的领导是全面依法治国的根本保障。持续推进司法体制改革，不断提高法治队伍的政治能力和专业能力，为全面依法治国提供有力的制度保障、队伍保障和物质经费保障。五是形成完善的党内法规体系。治国必先治党。党内法规既是全面从严治党的重要依据，也是全面依法治国的有力保障。依规治党和依法治国相辅相成。“党要管党内纪律的问题，法律范围的问题应该由国家和政府管。”“从党的工作来说，重点是端正党风，但从全局来说，是加强法制。”^{〔62〕} 对于中国来说，依规治党除了增强政党政治的规范性之外，还对于推动依法治国有着重要的引领和示范作用。党内关系的规范化，有助于权力关系的规范化；党员领导干部遵守党纪，有助于带动全社会遵守国法。党的十八大以来，中央针对全党全军全国重大问题，及时制定修订146部实践亟需、务实管用的中央党内法规，占现行有效中央党内法规总数的69.5%，实现党的领导和党的建设各方面党内法规

〔58〕 参见王晨：《以习近平法治思想为指导 坚定不移走中国特色社会主义法治道路》，载《求是》2021年第22期，第34—39页。

〔59〕 参见公丕祥：《中国式法治现代化新道路的内在逻辑》，载《新华文摘》2022年第5期，第15—18页。

〔60〕 见前注〔11〕，习近平书，第93页。

〔61〕 见前注〔49〕，习近平文。

〔62〕 见前注〔19〕，邓小平书，第163页。

制度的全覆盖,^[63]有规可依的问题基本得到解决,下一步的重点是执规必严,使党内法规真正落地。六是坚持依法治国和以德治国相结合。道德是一种基本的人类心理和社会现象,但德治却可以说是中国语境中的独特事物。作为一种社会秩序的类型方式,德治在中国有着悠久的历史传统和深厚的积淀。“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格。”(《论语·为政》)为政以刑和为政以德,成为传统中国国家治理的两大基本手段和支柱,而且自先秦以来中国就有着明确的“德主刑辅”观念。在这种历史文化基因的影响下,与法律专业主义逐步剔除法律的道德性的旨趣不同,中国特色社会主义法治十分强调道德规范、道德示范、道德感化的作用。习近平总书记多次强调,要坚持依法治国与以德治国相结合,强化道德对法治的支撑作用,把道德要求贯彻到法治建设中,运用法治手段解决道德领域突出问题,提高全民法治意识和道德自觉,发挥领导干部在依法治国和以德治国中的关键作用,^[64]德治法治“两治结合”成为习近平法治思想的重要内涵。

结 语

中国走向现代化,实现现代治理,法治建设是一个绕不过去的问题。中国共产党成立100多年来,在法治建设方面有过误区、走过弯路,历史和实践证明,当代中国的法治发展的主体性力量是中国共产党。2020年,中央全面依法治国工作会议召开,习近平总书记用“十一个坚持”深刻回答了事关全面依法治国理论和实践的方向性、根本性、全局性重大问题,习近平法治思想应运而生。习近平法治思想是对中国特色社会主义法治的理论概括和集中表达,“十一个坚持”是一个内在有机整体,源自对中国法治现代化模式与中国特色社会主义法治道路的高度凝练,系统总结了法治现代化的主体力量、内在规律、基本特征和发展方向。其中,坚持党对全面依法治国的领导是我国社会主义法治之魂。在习近平法治思想指引下,中国特色社会主义法治体系不断健全,法治中国建设迈出坚实步伐,法治固根本、稳预期、利长远的保障作用进一步发挥,党运用法治方式领导和治理国家的能力显著增强,“党领导人民在新时代成功走出了一条中国式法治现代化新道路”^[65]。

回到法治发展的起点,一个国家政治社会的现代化转型构成现代法治发展的深层动力。但西方自由主义法治是其内部各种要素之间经过相互激荡而“自然地”形成的结果。而中国特色社会主义法治,则是通过政党领导革命和现代化建设而“有意地”追求的结果。因此,可以说西方现代化主要是一个内生性的、协调的、自然的过程;而中国现代化则主要是一个冲击—回应、主动谋划的、有选择的过程。如果说宗教、自然法等要素是西方法治现代化背后“看不见的力量”,那么中国共产党就是中国法治现代化背后“看得见的力量”。什么时候,党认真、有力地推动法治建设,中国的法治化之路就会走得更加顺利,反之亦然。从类型学角度而言,相对于欧美国家在长期历史中形成的“自然演进型”法治模式,中国走出了一条“政党推进型”法治道路。^[66]

[63] 中共中央办公厅法规局:《开辟新时代依规治党新境界——党的十八大以来党内法规制度建设成就综述》,载《人民日报》2021年6月17日,第2版。

[64] 习近平:《坚持依法治国和以德治国相结合》,载新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2016-12/10/c_1120093133.htm。

[65] 张文显:《论中国式法治现代化新道路》,载《中国法学》2022年第1期,第8页。

[66] 郭学德提出“政府推进型”法治道路,我们认为这里的“政府”核心其实就是中国共产党。参见郭学德:《试论中国的“政府推进型”法治道路》,载《中共中央党校学报》2001年第5期,第113—117页。

从传统的德治国家转向现代的法治国家，中国所走的法治化道路是一条全新的道路。这不是单线推进的一维道路，而是多维并进的复合道路。当代中国法治国家建设不仅要确保人民民主和社会主义方向，追求并推动国家现代化建设，而且要在这一过程中实现制度成熟与制度定型，实现各方面关系的规范化。某种意义上，社会主义方向、现代化发展、关系规范化在理论和实践中都存在一定的内在张力。为了协调这三者的关系，实现这三个方面的共同发展，中国走出了一条党的领导、人民民主、依法治国有机统一的复合型法治模式和法治道路。而在上述诸多关系和要素中，中国共产党是核心要素。具体而言，马克思主义中国化的承载主体是中国共产党，人民民主的保障力量是中国共产党，中国现代国家建设的推动主体是中国共产党，单纯的革命党向革命的执政党转变的政治主体是中国共产党，中国法治建设和法治实践的推动、保障、引领力量是中国共产党。这充分说明，中国特色社会主义法治道路是一条政党主导的社会主义法治现代化道路。这条法治发展之路接续马克思主义法律观，立足于中国的历史社会环境，融合了多样法治文明成果和现代化国家建设的需求，其总的走向是实现“政治性”和“规范性”的双重提升，从而推动传统中国向“法治中国”的文明转型。实践中，中国特色社会主义法治国家呈现出“政治型”“治理型”“融合性”的显著特征，其价值正当性、实践效用性、运行问题性等都寓于上述特征之中。

Abstract The construction of the rule of law in China is a historical practice process embedded in the overall process of China's national transformation. The practice of the new path of Chinese-style modernization in the field of rule of law has formed the path of socialist rule of law with Chinese characteristics. The modernization and transformation of the country constitutes the deep driving force for the development of the socialist rule of law with Chinese characteristics; the organic unity of the leadership of the party, democracy, and the rule of law constitute the overall logic of the socialist rule of law country with Chinese characteristics; comprehensively governing the country according to law and building a socialist rule of law system with Chinese characteristics constitute a realistic path for the construction of socialist rule of law with Chinese characteristics. These three aspects together constitute the practical form of the road of socialist rule of law with Chinese characteristics, and a central axis running through it is the leadership of the Communist Party of China. Therefore, the leadership of the party is the prominent feature and fundamental guarantee of the socialist rule of law with Chinese characteristics; in the process of promoting the socialist rule of law with Chinese characteristics, the relationship between the leadership of the party and the rule of law is a fundamental relationship that must always be well handled.

Keywords Party Leadership, Rule the Country by Law, Organic Unity, Rule of Law, Modernization

（责任编辑：蒋澄澜）