

十九大报告对中国特色社会主义法治理论的发展与创新

蒋传光

摘要：中共十九大报告的最大理论贡献是概括总结了习近平新时代中国特色社会主义思想，并确立了其历史地位，为中国未来发展指明了方向。深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质和丰富内涵，在各项工作中全面准确地贯彻落实，一个重要方面就是坚持全面依法治国基本方略。中共十九大报告在总结全面推进依法治国取得巨大成就的基础上，在全面依法治国理论上作出了重要贡献，主要体现为：全面依法治国构成了新时代中国特色社会主义思想和基本方略的重要内容，指明了深化依法治国实践的方向，进一步丰富、发展和创新了中国特色社会主义法治理论。

关键词：十九大报告；依法治国理论；中国特色社会主义法治理论

中图分类号：DF01 **文献标识码：**A **文章编号：**1674-9502（2018）03-135-010

作者：蒋传光，上海师范大学教授，博士生导师。

习近平总书记在举世瞩目的中共十九大上所作的报告，对中共十八大以来中国特色社会主义进入新时代的理论和实践创新成果进行了全面总结，提出了一系列新理论、新思想、新战略，推出了一系列重大举措，对推进新时代中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程作出了全面部署，其中最大亮点是概括总结了习近平新时代中国特色社会主义思想，并确立了其历史地位，为中国未来发展指明了方向。

中共十九大报告对十八大以来5年改革开放和社会主义现代化建设取得的历史性成就，进行了全面总结，其中对社会主义民主政治建设和全面推进依法治国取得的历史性的成就给予了充分肯定，认为“民主法治建设迈出重大步伐”。^①但同时也清醒地指出了存在的困难和挑战，即“全面依法治国任务依然繁重”。^②据此，中共十九大报告提出，贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质，一个重要方面就是坚持全面依法治国基本方略，并对深化依法治国的实践等进行了全面部署。中共十九大报告不仅明确了新时代深化依法治国实践的方向，而且发展和创新了中国特色社会主义法治理论。

本文系2015年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“社会主义核心价值观与法治文化建设研究”的阶段性成果，项目编号：15JZD05。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》（2017年10月18日），人民出版社2017年版，第4页。

② 同注①。

一、全面依法治国是新时代中国特色社会主义思想和基本方略的重要内容

中共十九大报告,立足于中国特色社会主义进入新时代这个新的历史方位,回应坚持和发展中国特色社会主义的实践要求,将习近平治国理政新理念、新思想、新战略概括为习近平新时代中国特色社会主义思想,并被写入党章,作为全党全国人民为实现中华民族伟大复兴而奋斗的行动指南,确立为中国共产党必须长期坚持的指导思想。这是中共十九大的一个重大理论创新。

习近平新时代中国特色社会主义思想的重大历史贡献在于,从理论和实践结合上系统回答了“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义,包括新时代坚持和发展中国特色社会主义的总目标、总任务、总体布局、战略布局和发展方向、发展方式、发展动力、战略步骤、外部条件、政治保证等基本问题”,并且“根据新的实践对经济、政治、法治、科技、文化、教育、民生、民族、宗教、社会、生态文明、国家安全、国防和军队、‘一国两制’和祖国统一、统一战线、外交、党的建设等各方面作出理论分析和政策指导,以利于更好坚持和发展中国特色社会主义”。^①

习近平新时代中国特色社会主义思想,是中国特色社会主义进入新时代,马克思主义基本原理与中国实际相结合的产物,“是对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、‘三个代表’重要思想、科学发展观的继承和发展,是马克思主义中国化最新成果,是党和人民实践经验和集体智慧的结晶,是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分”。^②

坚持全面依法治国是习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略的重要内容。习近平新时代中国特色社会主义思想内涵丰富,中共十九大报告用“八个明确”概括了这一思想的主要内容,^③其中之一就是“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”。^④

为在各项工作中全面准确贯彻落实新时代中国特色社会主义思想精神,中共十九大报告提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,共14条。^⑤这14条涵盖坚持党的领导和全面从严治党,涵盖“五位一体”“四个全面”,涵盖国防和军队建设、维护国家安全、“一国两制”和祖国统一、对外战略。在“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局中,全面依法治国,建设社会主义法治国家是其中的主要内容,并体现在“坚持人民当家作主”“坚持全面依法治国”基本方略之中。

习近平新时代中国特色社会主义思想和基本方略中关于全面依法治国思想的论述,指出了全面依法治国应坚持的指导思想,阐释了坚持全面依法治国的意义和路径,构成习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。

具体而言,中共十九大报告在阐释习近平新时代中国特色社会主义思想、坚持和发展中国特色社会主义基本方略时,关于全面依法治国的内容可归纳为以下几个方面。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第18页。

② 同注①,第20页。

③ 同注①,第19-20页。

④ 同注①,第19页。

⑤ 同注①,第20-26页。

（一）系统阐释了坚持中国特色社会主义政治发展道路的逻辑必然

关于中国法治发展道路问题,中共十九大报告给予了清晰明确的回答。在中共十九大召开之前,习近平对这个问题已有明确的阐述。2017年5月3日,在“五四”青年节来临之际,习近平来到中国政法大学考察并发表了重要谈话,系统论述了全面依法治国的一系列重大理论和实践问题。在谈到法学教育和法学学科体系建设问题时,习近平就曾强调法学学科建设要突出中国特色,要处理好立足国情与学习借鉴的关系。他指出,我们有我们的历史文化,有我们的体制机制,有我们的国情,我们的国家治理有其他国家不可比拟的特殊性和复杂性,也有我们自己长期积累的经验和优势,在法学学科体系建设上要有底气、有自信。要以我为主、兼收并蓄、突出特色,深入研究和解决好为谁教、教什么、教给谁、怎样教的问题,努力以中国智慧、中国实践为世界法治文明建设作出贡献。对世界上的优秀法治文明成果,要积极吸收借鉴,也要加以甄别,有选择地吸收和转化,不能囫囵吞枣、照搬照抄。^① 习近平的上述讲话为我国今后一个时期的法学教育、法学学科体系建设、法学理论研究、法治体系建设指明了方向。

中共十九大报告进一步阐述了中国特色社会主义政治发展道路的逻辑必然性,指出:“中国特色社会主义政治发展道路,是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果,是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。世界上没有完全相同的政治制度模式,政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判,不能定于一尊,不能生搬硬套外国政治制度模式。”^② 在提出“要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治”的同时,要“积极稳妥推进政治体制改革,推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化,保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务”。^③ 这是完善中国特色社会主义制度,实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

（二）具体论述了中国特色社会主义民主政治发展方向

中共十九大报告指出:“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求。”^④ 发展社会主义民主政治,必须处理好党的领导、人民当家作主和依法治国的关系。“党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方式,三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。”^⑤

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,是中共十五大报告首先提出的,并在表述上有个发展过程。中共十五大报告指出:“依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施,保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。”^⑥ 中共十六大报告进一步指出:“发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人

① 参见习近平:《立德树人德法兼修抓好法治人才培养 励志勤学刻苦磨炼促进青年成长进步》,《人民日报》2017年5月4日。

② 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第36页。

③ 同注②,第36页。

④ 同注②,第22页。

⑤ 同注②,第36页。

⑥ 《江泽民文选》第2卷,人民出版社2006年版,第29页。

民治理国家的基本方略。”^①中共十七大、十八大、十八届四中全会又进一步强调社会主义民主政治建设、中国特色社会主义政治发展道路、全面推进依法治国,要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。^②

中共十九大报告在阐释发展社会主义民主政治建设时,对坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一这一政治方向虽然是继续重申,但在制度构建的理念和制度安排上相较过去更加明确具体,进行了顶层设计,充分体现了习近平新时代依法治国思想在法治国家建设政治方向上的继承性和一贯性。

1. 制度构建的理念。中共十九大报告在阐释党的领导、人民当家作主、依法治国三者关系的基础上,对坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度构建理念进行了系统论述。^③明确我国政治生活中,党的领导和支持、发挥人大、政府、政协和法院、检察院依法依章程履行职能、开展工作、发挥作用是统一的;强调要改进党的领导方式和执政方式,保障人民依法享有当家作主的选举权、知情权、参与权、表达权、监督权等各项民主权利;维护国家法制统一、尊严、权威,加强人权法治保障,保证人民依法享有广泛权利和自由;巩固基层政权,健全权力运行的制约和监督机制等。

2. 制度安排的顶层设计。中共十九大报告提出:“人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排,必须长期坚持、不断完善。”^④这是在党的文献中第一次明确提出坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的制度安排。自中共十五大提出坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的政治发展道路之后,三者统一的结合点在哪里,在党的文献中一直没有清晰的表述。中共十九大报告对此给予了明确回答,是对中国特色社会主义法治理论和实践的贡献。

(三)科学阐释了新时代坚持全面依法治国基本方略的内容

习近平新时代中国特色社会主义思想的重要内之一,就是“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”。^⑤为在各项工作中全面准确地贯彻落实新时代中国特色社会主义思想,中共十九大报告提出了14条新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,“坚持全面依法治国”是基本方略之一。十九大报告从在中国特色社会主义制度建设中的地位、发展方向和道路选择、实现目标、建设路径等方面,对坚持全面依法治国基本方略进行了阐释。^⑥

1. 确立了全面依法治国在完善和发展中国特色社会主义制度的“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局中的地位,指出“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”。

2. 强调了全面依法治国的发展方向 and 道路选择,指出“必须把党的领导贯彻落实到依法治

① 《江泽民文选》第3卷,人民出版社2006年版,第553页。

② 参见《胡锦涛文选》第2卷,人民出版社2016年版,第634页;《胡锦涛文选》第3卷,人民出版社2016年版,第633页;《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2014年版,第3-4页。

③ 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第36-37页。

④ 同注③,第37页。

⑤ 同注③,第19页。

⑥ 关于“坚持全面依法治国”方略的具体内容,参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第22-23页。

国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路”。

3. 明确了全面依法治国的目标追求,即“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,发展中国特色社会主义法治理论”。

4. 指明了全面依法治国的路径,要“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚持依法治国和以德治国相结合,依法治国和依规治党有机统一,深化司法体制改革,提高全民族法治素养和道德素质”。

二、指明了深化依法治国实践的方向

中共十八大以来,尤其是中共十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,针对全面建成小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区的形势、新任务,直面我国法治建设领域的突出问题,对如何全面推进依法治国,立足我国社会主义法治建设实际,确立了全面推进依法治国的指导思想、总体目标、基本原则,提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措,回答了党的领导和依法治国关系等一系列重大理论和实践问题,对科学立法、严格执法、公正司法以及全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署和顶层设计,为社会主义法治国家建设进程制定了“路线图”,有针对性地回应了人民呼声和社会关切,部署重大法治举措和改革举措 180 多项,法治建设进入了新时代。

全面推进依法治国,建设社会主义法治国家的蓝图已经绘就,目标已经明确,路线已经确定。如何把全面推进依法治国的举措进一步落实,加快中国特色社会主义法治国家建设的进程,实现全面推进依法治国的总目标,是今后我国社会主义法治国家建设面临的主要任务。因而,进一步深化依法治国实践,是全面贯彻和落实十八届四中全会《决定》的需要。

如何贯彻落实十八届四中全会精神,深化依法治国实践,中共十九大报告给予了明确回答。所谓深化依法治国,就是在新发展理念引领下,根据社会主义经济、政治、文化、社会、生态文明建设和全面深化改革的需要,进一步落实全面推进依法治国的一系列重大举措,充分发挥法治在国家治理体系和治理能力现代化中的作用,加快实现全面推进依法治国总目标的步伐。^① 基于此,中共十九大报告对如何“深化依法治国实践”提出了 8 个方面的具体措施。^②

1. 贯彻全面依法治国“新十六字方针”。中共十九大报告指出:“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。”“新十六字方针”即“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,是相对于改革开放以来,对我国社会主义法治国家建设具有重要指导意义的“十六字”方针,即“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”而言的。

1978 年 12 月,在中共历史上具有重要意义的十一届三中全会召开前的中央工作会议上,邓小平作了题为《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的讲话。邓小平在这篇讲话中,提出了著名的指导新时期法治建设“十六字”方针和要求,即“有法可依、有法必依、执法必严、违法必

^① 参见蒋传光:《新发展理念视域下依法治国的深化和拓展》,《东方法学》2017 年第 5 期。

^② 参见习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017 年 10 月 18 日),人民出版社 2017 年版,第 38-39 页。

究”。^①这十六字方针和要求,此后又被载入中共十一届三中全会公报和许多党的重要文件中。它包括了对立法、执法、司法、普法等法治建设各方面工作的基本要求,因而具有很强的针对性和深远的指导意义。我国新时期法治建设在这一方针的指引下,已经取得了令人瞩目的成就。

中共十八大以来,我国的民主法治建设迈出了重大步伐,科学立法、严格执法、公正司法、全民守法深入推进。在中国特色社会主义进入新时代,只要坚定不移地推进“新十六字方针”,我国实现全面依法治国总目标的步伐一定会大大加快。

2. 健全党领导依法治国的工作机制。中共十九大报告提出“成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导”。这是落实中共十八届四中全会关于全面推进依法治国部署的重要举措。十八届四中全会提出:“健全党领导依法治国的制度和工作机制,完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。”^②成立中央全面依法治国领导小组,有利于加强党对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调。

3. 完善宪法实施和监督制度。中共十九大报告提出加强宪法实施和监督、维护宪法权威的重要措施,就是“推进合宪性审查工作”。这是对中共十八届四中全会关于完善宪法监督制度举措的进一步落实。推进合宪性审查工作,就是要加强各类规范性文件的“备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件”,^③从而维护宪法权威和尊严。

4. 以良法促善治。中共十九大报告将我国的立法原则由“推进科学立法、民主立法”,进一步发展为“推进科学立法、民主立法、依法立法”。十九大报告的这一新提法,在坚持立法的科学化、民主化的同时,进一步强调“依法立法”,使立法有据,可以避免立法的随意性、任意性,从而实现“以良法促进发展、保障善治”的目标。

5. 推进依法行政。中共十九大报告在“深化依法治国实践”中,提出了“建设法治政府,推进依法行政,严格规范公正文明执法”的明确要求。建设法治政府,推进依法行政,第一,建立政府责任清单,坚持“法定职责必须为”,要勇于负责、勇于担当。第二,推行政府权力清单制度,坚持“法无授权不可为”,各级政府要全面推行政务公开。第三,健全依法决策机制,规范行政决策行为特别是重大决策行为,防止乱决策、违法决策、专断决策、拍脑袋决策等现象,减少决策失误,实现决策权和决策责任相统一。第四,严格规范公正文明执法,做到不枉不纵,执法公平公正。

6. 全面落实司法责任制。针对司法领域存在的司法不公、司法公信力不高,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”等突出问题,中共十八届三中全会、四中全会提出了一系列以司法公正为核心的司法体制改革措施,并取得了很大成效。但在目前的司法体制改革过程中,无论在理念层面还是运行机制方面都存在一些不足。鉴于此,为实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标,中共十九大提出了“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制”的进一步改革举措。

7. 加强法治文化建设。法治文化在思想观念层面上表现为法治理念和法治精神的观念化和

① 参见《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年,第147页。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2014年版,第25页。

③ 同注②,第7页。

行为化,具体体现为全社会理性精神、规则意识、契约意识的确立。法治文化是法治国家建设的根基。因而,中共十九大报告强调,要“建设社会主义法治文化,树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念”。

8. 抓住“关键少数”。中共十九大报告指出,全面深化依法治国实践的一个重要方面,就是“各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法”。各级党组织和各级领导干部的法治意识,带头依法办事,遵守法律,对法治国家建设起着关键作用。全面推进依法治国,抓住领导干部这个“关键少数”,就是要通过法治宣传教育,提高各级领导干部的法治意识,提高法治思维和依法办事能力;对各级领导干部,不管什么人,不管涉及谁,只要违反法律就要依法追究;把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要依据。

三、对中国特色社会主义法治理论的丰富、发展和创新

综观中共十九大报告关于全面依法治国的论述,结合建设社会主义法治国家的实践,也有一些新的提法、亮点和举措。中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,构建了中国特色社会主义法治理论体系的框架,在此基础上,中共十九大报告丰富、发展了这个理论体系,同时又有进一步的理论创新。

(一) 更加突出强调了加强党对依法治国的领导

中国共产党不仅是我国社会主义事业的领导核心,也是依法治国、建设社会主义法治国家的领导核心。这一直是中共十五大确立依法治国方略后坚持的指导思想。但自中共十八大以来,加强党对依法治国的领导进一步被明确和强调。中共十八届四中全会指出:“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。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。”^① 习近平在阐述党法关系时也指出:“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;处理得不好,则法治衰、党衰、国家衰。”“我们必须牢记,党的领导是中国特色社会主义法治之魂,是我们的法治同西方资本主义国家的法治最大的区别。离开了中国共产党的领导,中国特色社会主义法治体系、社会主义法治国家就建不起来。”^②

在此基础上,中共十九大报告进一步突出强调,中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,“坚持党对一切工作的领导。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”,坚持全面依法治国,“必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面”。^③

(二) 依法治国成为坚持和发展中国特色社会主义的基本方略

1997年2月27日,在参加八届全国人大五次会议、全国政协八届五次会议的党员负责同志

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2014年版,第3-4页。

^② 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),《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33页、第35页。

^③ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第20页、第22页。

的会议上,江泽民同志发表了题为《加强社会主义民主法制建设》的讲话。江泽民同志在讲话中强调:“加强社会主义民主法制建设,是我们建设有中国特色社会主义理论和实践的重要组成部分”,^①并郑重指出:“依法治国是新的历史条件下党领导人民建设和治理国家的基本方略。”^②

1997年召开的中共十五大,从建设中国特色社会主义政治、继续推进政治体制改革的高度,在党的历史上第一次把依法治国、建设社会主义法治国家,作为中国共产党领导人民治理国家的基本方略郑重地提了出来,指出:“依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略。”^③依法治国方略的提出,是中国共产党领导方式、执政方式、治国方略的重大进步,标志着当代中国的社会主义民主法治建设进入了一个新的历史时期。自中共十六大、十七大、十八大以来,在全面落实依法治国方略的实践中,依法治国,建设社会主义法治国家的理论体系,已进一步丰富和完善。

确立依法治国的基本方略,表明人民当家作主、管理国家和社会,已被进一步纳入了法治轨道;充分说明了我们党对执政的规律和特点有了更为深刻的认识,对提高执政水平有了更高的要求。它标志着我们党在总结实践经验的过程中,对政治体制改革和治国的基本方略作出了最佳的选择,也是我国社会主义法治之路的一个重要里程碑。

中共十九大报告概括了习近平新时代中国特色社会主义思想的主要内容,提出了坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,坚持全面依法治国是其中内容之一。依法治国由党领导人民治理国家的基本方略,成为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的有机组成部分,这样,全面依法治国就同统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局做到了有机融合,协调统一。把全面推进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,既成为我国治国理政追求的目标,又同经济、文化、社会、生态文明、全面建成小康社会、全面深化改革、全面从严治党协同发展,一起构成我国社会主义现代化强国的有机整体。这是十九大的一个重要理论创新。

(三)对坚持走中国特色社会主义法治道路的理论内涵阐释进一步明确化、系统化

1. 建设法治国家,必须有与此相适应的政治体制

建设社会主义法治国家,必须从中国的国情出发,同时借鉴外国法治建设的有益经验,但不宜照搬西方政治制度的模式。从一定意义上说,这是实行法治的核心。建设当代中国的法治国家,究竟应采取何种政治体制?对此,有人对西方的多党制、三权分立等制度比较推崇,认为那是制约权力、解决腐败问题的最有效的制度。不可否认,西方的政治模式在权力的制约方面有值得我们学习的地方,但这不意味着我们建立法治国家就可以照搬他们的模式。

自我党十一届三中全会强调加强民主法治建设以来,在中国法治道路问题上,立足中国国情,走自己的路,不照搬外国的模式,是一以贯之坚持的原则,从未动摇过。邓小平在探索建设中国特色社会主义道路的过程中,明确提出中国的政治体制改革不能照搬西方的模式,“不能照搬资本主义国家那一套”。^④他说:“我们必须进行政治体制改革,而这种改革又不能搬用西方那一套所谓的民主,不能搬用他们的三权鼎立,不能搬用他们的资本主义制度,而要搞社会主义民主。”^⑤

①《江泽民文选》第1卷,人民出版社2006年版,第641页。

②同注①,第644页。

③《江泽民文选》第2卷,人民出版社2006年版,第29页。

④《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第252页。

⑤《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第240-241页。

江泽民同志在中共十五大报告中指出,我国现有的国体和政体是人民奋斗的成果和历史的選擇,“必须坚持和完善这个根本政治制度,不照搬西方政治制度的模式”。^①在中共十六大报告中,江泽民又明确提出:“要坚持从我国国情出发,总结自己的实践经验,同时借鉴人类政治文明的有益成果,绝不照搬西方政治制度的模式。”^②胡锦涛在中共十七大报告中强调要坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持社会主义政治制度的特点和优势。^③在中共十八大报告中,胡锦涛对中国政治制度的模式进行了一以贯之的重申,即“充分发挥我国社会主义政治制度优越性,积极借鉴人类政治文明有益成果,绝不照搬西方政治制度模式”。^④

综括以上,简言之,中国的政治体制改革必须从中国的实际出发,绝不能照搬西方的多党制,不能搞三权分立、两院制那一套。中共十八届四中全会进一步强调,全面推进依法治国,必须从我国基本国情出发,“汲取中华法律文化精华,借鉴国外法治有益经验,但决不照搬外国法治理念和模式”。^⑤

为什么要坚定不移走中国特色社会主义法治道路?为什么不能照搬西方模式?为什么要坚持从我国国情出发?对这一系列问题,中共十九大报告用简洁精炼而内涵丰富的语言给予了清晰明确的回答,指出,“世界上没有完全相同的政治制度模式,政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统,不能生搬硬套外国政治制度模式”。^⑥

2. 明确了法治国家建设的制度构架

2014年9月5日,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话中,第一次明确提出了“三者统一”的制度安排。他说:“在中国,发展社会主义民主政治,保证人民当家作主,保证国家政治生活既充满活力又安定有序,关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。”^⑦中共十九大把这一制度安排写入政治报告,不仅把“三者统一”的制度安排落到了实处,而且为完善保障人民当家作主的制度建设指明了方向,同时丰富和完善了中国特色社会主义法治理论体系。

(四)明确了实现依法治国总目标的时间表

十九大报告在对“两个一百年”奋斗目标进行战略部署时指出,从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期。要按照十六大、十七大、十八大提出的全面建成小康社会各项要求,全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标。十八大报告提出全面建成小康社会的目标之一,在法治建设方面的目标要求就是“人民民主不断扩大。民主制度更加完善,民主形式更加丰富,人民积极性、主动性、创造性进一步发挥。依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成,司法公信力不断提高,人权得到切实尊重和保障”。

从2020年到本世纪中叶,实现第二个百年奋斗目标的进程,按照十九大报告,可以分为两个

①《江泽民文选》第2卷,人民出版社2006年版,第28页。

②《江泽民文选》第3卷,人民出版社2006年版,第553-554页。

③参见《胡锦涛文选》第2卷,人民出版社2016年版,第634-635页。

④《胡锦涛文选》第3卷,人民出版社2016年版,第633页。

⑤《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,学习出版社、党建读物出版社2014年版,第6页。

⑥习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第36页。

⑦习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话(2014年9月5日)》,《人民日报》2014年9月6日。

阶段来安排。第一个阶段,“从2020年到2035年,在全面建成小康社会的基础上,再奋斗15年,基本实现社会主义现代化”。届时全面依法治国具体达到的目标是,“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”。第二阶段,“从2035年到本世纪中叶,在基本实现现代化的基础上,再奋斗15年,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”,并成为“国际影响力领先的国家”。虽然在这个阶段,对法治建设的目标没有具体的描述,但可以肯定的是,从“政治文明”全面提升,“实现国家治理体系和治理能力现代化”,成为“国际影响力领先的国家”的表述中,可以预期:到那时,我国全面依法治国总目标不仅实现,而且会到达很高的水平。

(五)法治成为我国社会主要矛盾转化后人民日益增长的美好生活需要的重要内容

中共十九大报告作出了“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”的重要判断。我国社会主要矛盾转化后,“人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长”。^①法治则成为人民日益增长的美好生活需要的重要内容。基于这样的判断,在中共十九大报告中,基本建成法治国家、法治政府、法治社会不仅是我国基本实现社会主义现代化追求的目标,而且法治理念、法治精神贯穿于坚持和发展中国特色社会主义的各个方面。依法治国、法治化、法治保障、法治思维、增强依法执政本领、法的价值要素诸如平等、公平正义、权利保护等语词遍布报告全文,成为经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设、国防和军队建设、坚持“一国两制”、外交和对外开放、全面从严治党等遵循的理念、确立的思维方式和采用的重要保障手段。

(六)提出了深化依法治国实践的一系列新举措

强调坚持依法治国,要做到“依法治国和依规治党有机统一”,要重视“提高全民族法治素养和道德素质”;把全面依法治国视为“国家治理的一场深刻革命”,为加强对依法治国的领导,“成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导”;为加强对宪法实施和监督,“推进合宪性审查工作”;在推进科学立法、民主立法的同时,提出“依法立法,以良法促进发展、保障善治”;为使司法改革取得更好的效果,提出“深化司法体制综合配套改革”。制定国家监察法,依法赋予监察委员会职责权限和调查手段,用留置取代“两规”措施;必须把维护中央对香港、澳门特别行政区全面管治权和保障特别行政区高度自治权有机结合起来,确保“一国两制”方针不会变、不动摇,确保“一国两制”实践不变形、不走样。

中共十九大报告关于全面依法治国的理论阐释,体现了继承性、创新性、时代性的特点,其对坚持全面依法治国的部署,提出的深化依法治国实践的举措,为我国全面依法治国指明了方向,对实现全面推进依法治国的总目标必将起到巨大的促进作用。

(责任编辑:马 斌)

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》(2017年10月18日),人民出版社2017年版,第11页。