

法治中国建设的历史性跨越

姜明安

内容提要:改革开放40年来,从加强社会主义法制成为我们党的一项方针到依法治国成为党领导人民治理国家的基本方略、法治是治国理政的基本方式,从加强法制到依法治国再到全面依法治国,我们党对全面依法治国与改革开放伟大实践、与社会主义现代化建设、与中国特色社会主义伟大事业之间密切关系的认识不断深化,对社会主义法治建设规律的

党的十一届三中全会开启了我国改革开放的伟大征程,也开启了建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的伟大征程。改革开放既产生了对社会主义法治的迫切需求,也形成了推进社会主义法治建设的强大动力;依法治国为改革开放的不断深化提供制度规范和法治保障,促进改革开放沿着正确方向不断前进。改革开放的40年,是依法治国不断深化、法治中国走向成熟的40年。

加强社会主义法制成为党的一项方针

新中国一成立,我们就高度重视国家的法制工作。在百废待兴、国家建设任务繁重的情况下,不仅制定了“五四宪法”,颁布了婚姻法,还出台了許多国家机关的组织法和各种行政管理法规。但后来由于受错误思想影响,我国法制建设走了一段弯路。“文革”之后,邓小平同志认真总结我们党在治国理政上的经验教训,指出“现在的问题是法律很不完备,很多法律还没有制定出来”。他已经深刻意识到国家治理必须具有稳定性和连续性,并明确提出“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。

党的十一届三中全会作出“全党把工作着重点转移到社会主义现代化建设上来”的重大决策,并提出“必须加强社会主义法制”“做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。这标志着加强社会主义法制已经成为我们党的一项方针。我们党遵循社会主义法制原则,不断完善民主法制,以政策和法制手段协同推进国家治理。党的十一届三中全会后仅仅半年,第五届全国人民代表大会第二次会议就通过了地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法、全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑法、刑事诉讼法和中外合资经营企业法等多部法律。1982年通过的宪法正式写入社会主义法制的基本原则,规定国家维护社会主义法制的统一和尊严;一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。可以看出,我们党已经认识到法制在治国理政中的重要地位,并在各项工作中更加强调运用法治手段。

当时,虽然加强社会主义法制已成为党的一项方针,但由于社会主义法制建设还处于初期阶段,我们党对法制与改革开放、与社会主义现代化建设关系的理论认识也刚刚起步,许多问题的处

理还必须同时依靠法制之外的其他方法,加强社会主义法制不可能一步到位。既靠政策,又靠法制,向法制“逐步过渡”,这是由当时整个国家的政治、经济、社会条件决定的。比如,当时的立法数量还不能充分满足依法办事的需要,人民群众的法治意识和法律素质还不适应全面实行法治的要求。社会主义法制必然要经历一个逐步建立健全的历史过程,不可能一蹴而就。

依法治国成为党领导人民治理国家的基本方略

进入上世纪90年代,随着社会主义市场经济体制的逐步确立,面对深化改革、扩大开放的客观需要,社会主义法制建设按下快进键,进入快车道。公司法、担保法、国家赔偿法、行政处罚法等一大批适应改革开放要求的法律法规相继出台。扎根于改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践,紧紧围绕党和国家工作大局和奋斗目标,社会主义法制建设深入推进。在这一时期,我们党对法治运行规律的把握不断深化,认识到依法治国对推动经济持续健康发展和社会全面进步、保障国家长治久安都具有十分重要的意义,将实行和坚持依法治国、建设社会主义法治国家确立为我国整个社会主义现代化建设事业的一个重要部分。

这一时期,我们对依法治国理论和实践的认识达到一个新高度,这集中反映在1997年党的十五大报告中。虽然在此之前,已经有多个党和政府的重要文件提出了依法治国的概念,但党的十五大报告以更为权威的形式系统全面地阐述了我们的依法治国理论,指出: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,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,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。报告将依法治国提到非常重要的地位,强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会主义文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。随着“依法治国,建设社会主义法治国家”于1999年写入宪法、2002年写入党章,依法治国作为我们党领导人民治理国家基本方略的地位从根本上得到确认,建设社会主义法治国家的奋斗目标日益明确。

从提出加强社会主义法制到实行依法治国、建设社会主义法治国家,在党的

把握日益深入。习近平新时代中国特色社会主义思想,把全面依法治国纳入“四个全面”战略布局,提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,将坚持全面依法治国确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一,成为我们在新时代新征程上坚定不移厉行法治、建设社会主义法治国家的思想之基和动力之源。

领导下,法治中国建设进入蓬勃发展的新阶段。实行依法治国、建设社会主义法治国家是一项复杂的系统工程,在立法、执法、司法和普法教育等方面都有大量工作要做。我们党团结带领人民,从理论和实践结合上进行了不懈探索。全国人大相继制定行政许可法、行政强制法等体现依法治国要求、规范国家治理行为的一大批法律,着力完善中国特色社会主义法律体系。2004年,国务院颁布《全面推进依法行政实施纲要》,确立了建设法治政府的目标和要求。最高人民法院推出四个五年改革纲要,最高人民检察院落实检察改革三年实施意见,持续推动司法体制改革,努力建设公正高效权威的社会主义司法制度。一系列全面落实依法治国基本方略、扎实推进社会主义法治国家建设的改革举措纷纷出台,我们党对如何依法治国、建设社会主义法治国家的理论认识更加科学、更加全面,在立法、执法、司法、普法等法治实践领域也积累了宝贵经验,中国特色社会主义法治道路越走越宽广。

全面依法治国成为中国特色社会主义的本质要求和重要保障

党的十八大以来,法治中国建设取得历史性成就。党的十八大报告作出了全面推进依法治国的战略部署,首次提出法治是治国理政的基本方式。从方针到方略、方式,从加强法制到依法治国再到全面依法治国,我们党对全面依法治国与改革开放伟大实践、与社会主义现代化建设、与中国特色社会主义现代化建设的认识不断深化,对社会主义法治建设规律的把握日益深入。

以习近平同志为核心的党中央,围绕全面建成小康社会的战略目标,确立全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党三大战略举措,形成“四个全面”战略布局,全面依法治国在中国特色社会主义整体发展战略中处于四梁八柱的基础性地位。无论是在改革开放40年的历程中,还是在中国现代化的百年征途上,抑或是在世界社会主义500年演进中,提出全面依法治国的战略举措都具有非凡的意义,标定了法治中国建设新的里程碑。党的十八届三中、四中全会分别对推进法治中国建设、全面推进依法治国作出部署,全面依法治国领域

重点难点问题稳步推进,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事。

实践发展永无止境,理论创新永无止境。党的十八大以来,我们党形成了关于全面推进依法治国的规律性认识,提出全面推进依法治国,就要在中国共产党领导下,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,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、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,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

党的十九大报告提出中国特色社会主义主义进入新时代,这不仅明确了我国发展新的历史方位,也明确了全面推进依法治国、建设社会主义法治国家新的历史方位。报告提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的重大论断。将全面依法治国与中国特色社会主义的本质联系起来,意味着坚持中国特色社会主义就必须坚持全面依法治国。要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,必须更好发挥法治的引领和规范作用。报告将坚持全面依法治国确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略之一,反映了新时代坚持和发展中国特色社会主义、全面深化改革的内在逻辑要求。习近平新时代中国特色社会主义思想包含一系列全面依法治国新理念新思想新战略,不仅是改革开放以来中国特色社会主义法治理论集大成式的最新成果,也是我们在推进社会主义现代化建设、实现中华民族伟大复兴的历史征途上,坚定不移厉行法治、建设社会主义法治国家的思想之基和动力之源。

回顾历史,改革开放以来党和国家事业取得的历史性成就和进步,离不开依法治国的全面有效实施。中国共产党领导中国人民接力推进法治中国建设的过程如此艰辛,也如此壮阔。从新的历史起点再出发,把改革开放继续推向前进,续写新的辉煌,实现中华民族伟大复兴的中国梦,需要我们按照党的十九大绘就的全面依法治国新蓝图,继续深化依法治国实践,推进法治中国建设。

(作者为北京大学宪法与行政法研究中心主任、中国法学会行政法学研究会副会长)

纪念改革开放四十周年

遵循司法规律 符合现实国情

在实践中发展完善人民陪审员制度

刘方勇 廖永安



人民陪审员制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分,是人民群众有序参与司法的直接形式,是社会主义民主在司法领域的重要体现。长期以来,我国人民陪审员制度在促进司法公开、司法民主方面发挥了积极作用,但在运行中也面临一些问题。比如,一些人民陪审员庭审时不发言、合议时不发言,存在“陪而不审”“审而不议”现象。党的十八届三中、四中全会都对人民陪审员制度改革进行了顶层设计。今年4月,《中华人民共和国人民陪审员法》颁布实施。作为我国第一部关于陪审制度的专门法律,它总结了人民陪审员制度改革试点的成功经验,对个人申请和组织推荐的方式。这些规定既落实了司法改革的顶层设计,又合理吸收了地方探索经验;既尊重司法

规律,又紧贴现实国情,彰显了务实、稳妥、渐进的发展思路。贯彻落实人民陪审员法,要在深入理解其重大意义、准确把握其立法精神的前提下,更加注重制度的系统性、程序性和实效性,促进人民陪审员制度在司法实践中发挥更大功效。

注重制度的系统性。以系统思维推进制度实践和创新,是新时代人民陪审员制度发展完善的重要方法。提升人民陪审员制度的效果,需要加强制度体系内部各方面各环节及其与配套制度的衔接优化。比如,人民陪审员法规定,审判长应当履行与案件审判相关的指引、提示义务。这指明了人民陪审员制度有效运作的关键举措,但目前还缺乏比较成熟的法官指引规则。这就需要以系统思维、系统方法,促进人民陪审员制度与相关法律接轨,推动人民陪审员相关制度的建立完善。

注重制度的程序性。人民陪审员法也是组织法、程序法。人民陪审员法

明确规定了人民陪审员的法律地位、权利义务、参审范围、职权行使、履职保障等内容,但一些相关的具体程序规定还未出台。例如,虽然规定了部分案件实行事实审与法律审分离,但人民陪审员参审权发挥作用的范围、参审的规则和程序等还没有明确具体的规定。这就需要实践中总结经验,进一步促进人民陪审员制度规范化、程序化、体系化。

注重制度的实效性。人民陪审员制度是体现司法民主的重要制度安排,目的是让民众有更多机会参与司法审判活动,并让民众的参审作用更好发挥出来。这就要求制度发展坚持实事求是、务求实效,统筹考虑技术环节和民众的参与意愿、参与能力,多做打基础、利长远、聚共识的事,努力让人民群众在每一个陪审案件中都能感受到陪审的价值和公平正义。

(作者分别为法治湖南建设与区域社会治理协同创新中心研究员、湘潭大学教授)



让法治守护健康

健康是一个人全面发展的基本条件,维护公民健康是一个国家的重大民生问题。改革开放以来,我国卫生健康领域改革发展成绩显著,医疗卫生服务体系日益健全,人民健康水平和身体素质持续提高。从世界范围看,我国是医疗服务覆盖面和人民健康素质提高幅度最大的国家之一。党的十九大报告提出,“实施健康中国战略”。实施好这项国家战略,需要加强顶层设计,统筹运用法律、行政、经济和科教等多种手段,全方位全周期保障人民健康。为此,应加强健康领域法治建设,确保每个公民依法享有健康权益,依法推动健康事业发展。

现阶段,应在健康中国战略统领下,适应医药卫生体制改革深入推进的要求,立足现有条件,总结改革经验,尽快依据宪法的有关规定进行顶层设计,全面规划建设医药卫生法治,把医药卫生领域的法律框架建好。例如,出台基本医疗卫生和健康促进的基础性综合性法律,按照医疗事业内在规律和法学逻辑设计我国医疗卫生领域的法律体系,在此基础上修改完善现有法律法规,建立科学完整的卫生法体系,大力推进卫生法治。

卫生法体系的核心概念是健康权,应从法律角度明确这一概念,并建立相应保障制度。健康权是一项内涵丰富的基本人权,既包括享有健康的权利和身体自由的权利,如未经同意不接受治疗和试验的权利、知情同意权等;也包括及时获得与经济社会发展水平相适应的基本医疗服务和医疗保障的权利,如获得基本医疗和公共卫生服务权、医疗救助权、健康信息权等。我国宪法规定:“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”我国民法总则规定自然人享有“生命权、身体权、健康权”,将健康权与生命权和身体权并列作为单独的民事权利。获得健康服务和健康促进是健康权的重要内容。应通过立法明确公民在患病时有权从国家和社会获得医疗照护、物质给付、健康促进和其他与健康有关的服务,同时大力发展医疗卫生事业和体育事业,保护生活和生态环境,从而保护和促进公民健康。

保障健康需要每个人的自觉和努力,需要医疗服务等机构提供帮助,也需要社会组织的参与和努力,即需要全民参与、共建共享。政府在医疗卫生事业中起着主导作用,这主要体现在医药卫生基本体制的建构和改革、公共卫生服务的提供、医疗保障服务体系的规划建设等方面。因此,不仅卫生主管部门而且所有政府部门都要参与健康中国战略的实施,在制定出台重大决策时,都要考虑健康因素。这就需要法律确定一系列制度和程序,如健康影响评估制度、医疗卫生专业人员参与的科学决策程序、不同职能部门的协调制度、不良健康影响的举报制度等。

当前,还需要通过立法把医疗服务和公共卫生服务结合在一起。我国医疗服务机构和公共卫生服务机构长期分立,实行各管一段的服务模式,这种以治病为中心的模式亟待改变。首先,应在法律上明确医疗服务机构承担着健康预防和健康教育的责任,制定具体的诊疗规范,把健康预防和健康教育作为法定步骤纳入治疗过程;其次,建立资源共享的健康档案平台,结合家庭医生和社区医生制度建设,为患者和公民提供全方位、全周期的健康服务;再次,完善全社会参与的大健康制度,建立健全健康教育体系和全民健身机制,切实从以治病为中心转变为以人民健康为中心。

(作者为清华大学法学院教授)

以文化熏陶增强法治力量 着力加强法治文化建设

蒯正明 孙武安

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。全面依法治国不仅需要完善法律制度,而且需要建设法治文化,让法治信仰、法治意识、法治观念、法治思维在全社会牢固树立起来。对此,习近平同志指出,“提高全体人民特别是各级领导干部和国家机关工作人员的宪法意识和法制观念,弘扬社会主义法治精神,努力培育社会主义法治文化”。党的十九大报告明确要求:“加大全民普法力度,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。”

法治文化建设的主线是培育和弘扬社会主义核心价值观。弘扬社会主义核心价值观和建设法治文化是内在联系、有机统一的。社会主义核心价值观不仅本身包含法治内容,而且其基本理念和精神是与社会主义法治文化相通的。把社会主义核心价值观融入法治文化建设的的关键步骤,就是将其贯穿于立法、执法、司法、守法各个环节。在立法中,推动社会主义核心价值观入法入规,把社会主义核心价值观的要求体现到法律法规之中,使法律法规的规范性和价值导向性结合起来。在执法过程中,坚持严格执法,完善执法程序,改进执法方式,在坚持以法律手段协调社会矛盾的同时,综合运用教育、协商、调解、疏导等办法,引导和支持人们合理合法表达利益诉求,使社会治理的过程成为培育和践行社会主义核心价值观的过程。在司法中坚持公正司法,努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义,在提升司法权威的同时弘扬法治文化。

法治文化建设的关键是让广大人民群众树立起法治观念、法治信仰。为此,必须加强法治宣传教育。1986年以来,我国已经制定实施了七个五年普法规划,为法治宣传教育提供了重要的政策依据和保障。从实践来看,保证普法工

作扎实推进,还需进一步完善法治宣传教育机制。一是完善谁主管谁普法、谁执法谁普法的责任机制。实行普法责任制是促使国家机关自觉承担普法工作责任、保证普法工作贯彻落实的重要举措。二是建立健全领导干部学法制度。领导干部带头学法、模范守法对法治文化建设具有重要带动作用。可以将有关法律法规纳入干部学习培训内容,完善干部学法用法考试制度,逐步推进领导干部、国家工作人员网上学法用法考法,提高学习效果。三是完善青少年法治教育工作机制。加强青少年法治教育是推进全面依法治国、加快建设社会主义法治国家的基础工程。应把法治教育纳入国民教育体系,科学安排不同阶段法治教育内容,帮助广大青少年树立法治观念、提高法治素养。

法治文化建设的重点是以有效传播使法治文化深入人心。当前,应进一步拓展法治文化建设阵地。建设法治文化广场、长廊和法治文化墙等,拓展法治文化实体阵地。根据信息化时代文化传播的新特点,推进“互联网+法治文化”,通过普法网站、微信、微博等途径,开展形式多样的网上法治宣传活动,打造覆盖广泛的法治文化传播平台。推动法治文化传播,根本在于丰富法治文化产品、打造法治文化精品。鼓励创作以社会主义法治建设为主题的文学、戏剧、曲艺、影视作品,进一步增强法治宣传教育的感染力。利用重大纪念日、传统节日等开展法治文化活动,让人民群众在休闲娱乐中接受文化熏陶、感受法治力量。

(作者单位:浙江省中国特色社会主义理论体系研究中心温州大学研究基地)

