

# 中国特色社会主义法治体系再探讨

殷啸虎 何家华

---

**摘要:**十八届四中全会作出了建设中国特色社会主义法治体系的决定是我国法治理论的重大创新,把法治提升到了治国理政的新高度,形成了全面依法治国的双系统:依法治国、依规治党。目前,学者们分别从“法”的维度、“法治”的维度、“治理”的维度对法治体系提出了不少有思考、有深度的观点和看法,但就体系的完整性、内容的确切性、论证的深刻性等方面而言,仍有不少值得进一步研究和探讨的空间。基于此,对法治体系做了再商榷,认为法治体系实际上包含了两大体系:国家法体系和党内法规体系。

**关键词:**全面依法治国;法治体系;国家法体系;党内法规体系

**中图分类号:**DF0-059      **文献标识码:**A      **文章编号:**1674-9502(2018)02-073-16

**作者:**殷啸虎,上海社会科学院法学研究所研究员;何家华,中国社会科学院研究生院法学博士研究生。

---

## 一、问题的提出

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》(以下简称“决定”)明确提出了建设中国特色社会主义法治体系(以下简称法治体系)的战略目标。从全面推进依法治国的地位和作用上看,法治体系具有纲领性,指明了我国法治发展的方向、路径;从实践发展上看:法治体系内容具有核心性,提供了我国法治建设的总抓手;从法学理论的发展上看:法治体系具有创造性,续写了我国法治理论的新篇章。基于这些方面的因素,我们应当认真对待法治体系的问题。目前在理论上对法治体系的解读很多,提出了不少有思考、有深度的观点和看法,但就体系的完整性、内容的确切性、论证的深刻性等方面而言,仍有值得进一步研究和探讨的空间。基于此,本文对法治体系提出了一些思考,认为若想准确、全面理解法治体系,应当准确理解并把握法治体系的科学内涵及逻辑构造。

法治体系是基于特定的背景提出的。从理论而言,党的十一届三中全会以来,中国恢复了法制建设,我国法治发展也进入了新的时期,并逐步实现了从“法制”到“法治”的转变。党的十五大明确提出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。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,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。”明确了依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略,明确了依法治国对社会主义民主,对社会主义市场经济建设,对社会主义精神文明建设,对国家长治久安的重要保障作用。依法治国的前提首先是要有一套健全的法律体系,党的十六大、十七大报告相继提出了要形成和完善

“中国特色社会主义法律体系”。在解决有法可依之后,如何建设法治国家?<sup>①</sup>党的十八大以来,针对国家改革发展的新形势、法治建设存在的诸多问题,作出了全面推进依法治国的决定,提出法治是党治国理政的基本方式,提出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总目标,实现从“法律体系”到“法治体系”的转变。

从实践而言,党的十八届三中全会确定了全面深化改革的总目标:“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。”党的十八届四中全会确定全面推进依法治国的总目标和全面推进依法治国的总抓手:“社会主义法治国家和中国特色社会主义法治体系”。“两个总目标,一个总抓手”的战略说明法治体系构建攸关国家治理体系和治理能力现代化建设与法治国家建设全局。《决定》作出的建设法治体系涉及国家治理体系与法治的关系、涉及党的领导 and 依法治国的关系、涉及改革与法治的关系、涉及法治与发展的关系等各方面内容,这也就是说,法治体系是能正面回答党的领导 and 依法治国的重大理论和实践问题,是能处理好改革与发展的关系,是能提供全面深化改革所需的制度和规范体系。因此,法治体系建设是社会实践发展的必然要求,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,是全面推进依法治国的必然要求。

## 二、学界对法治体系的解读

《决定》提出:“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。这就是,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。”这指明了走什么样的法治道路,怎样建设社会主义法治国家,明确了法治体系是全面推进依法治国的总抓手。因此,加快建设法治体系,首先需要正确认识法治体系。目前学界对法治体系的解读,可以归纳为三个不同的维度,即“规范”的维度、“法治”的维度、“治理”的维度。

### (一)“规范”的维度

法治体系必然包涵“法规范”的因素,因此,很多学者从“法规范”的维度来解读法治体系,包括从对法规范的定义、分类出发形成了从软法和硬法视角来认识法治体系;从法规范的体系化视角出发形成了对法治体系体系化的解读。

#### 1. 软法和硬法的视角

罗豪才基于平衡论的公法理论,汲取公共治理的理论,认为法治体系是要实现规则之治,这种规则之治不仅包括硬法之治,<sup>②</sup>还包括软法之治,<sup>③</sup>以及软法和硬法相结合的混合之治,并建议基于软法和硬法不同的特点,区别设置不同的审查机制,确保无论是硬法还是软法,都统一纳入

<sup>①</sup> 学者们曾在理论层面提出了形成法治体系的建议。参见徐显明:《走向大国的中国法治》,《法制日报》2012年3月7日。参见魏治勋:《从法律体系到法治体系——论党的十八大对中国的特色的社会主义法治体系的基本建构》,《北京行政学院学报》2013年第1期。

<sup>②</sup> 硬法就是通常说的法律,即由社会认可国家确认立法机关制定规范的行为规则,并由国家强制力(主要是司法机关)保证实施的、以规定当事人权利和义务为内容的、对全体社会成员具有普遍约束力的一种特殊行为规范(社会规范)。

<sup>③</sup> 软法则是指由多元主体非经正式的国家立法程序而制定或形成并由各制定主体自身所隐含的约束力予以保障实施的一般性行为规范。在实践中,大致说来,软法规范主要有4类形态:一是国家立法中的指导性、号召性、激励性、宣示性等非强制性规范;二是国家机关制定的规范性文件中的法规范,它们通常属于不能运用国家强制力保证实施的非强制性规范;三是政治组织创制的各种自律、互律规范;四是社会共同体创制的各类自治规范。

备案审查范围,最后都统一在宪法“一元”之下,切实维护宪法尊严、保证宪法实施,维护法治统一。<sup>①</sup>可以说这种基于规则的视角分析有很深的洞见性。但是,这会带来以下问题:首先,软法能否作为规则的扩展?依据何在?其次,软法和硬法的提出毕竟是基于公法的视角,而法治体系需要的是一般的法律概念,软法和硬法能否胜任?再次,按照这种宽泛的规则定义,正式的法律中包涵软法和硬法,党内法规中也有软法和硬法,那么这种区分的意义何在?最后,如果软法和硬法相冲突,如何协调彼此关系的问题?

## 2. 五大法治体系

关于法治体系的解读最耳熟能详的就是“五大法治体系”,即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和完善的党内法规体系。有的学者认为这是法治中国大厦的“五大支柱”,<sup>②</sup>有的学者认为这是法治中国大厦的“五大基石”,<sup>③</sup>还有的学者认为这是构成法治体系的“五个子体系”。<sup>④</sup>张文显认为:“在全面推进依法治国的历史新阶段,建设中国特色社会主义法治体系,就是要形成‘五个体系’,促成‘五种局面’。所谓‘五个体系’,就是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和完善的党内法规体系。”<sup>⑤</sup>莫纪宏用了“五个分体系”表述,认为:“中国特色社会主义法治体系主要包括了五个分体系,即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及完善的党内法规体系。”<sup>⑥</sup>凌斌用了“五个具体体系”表述,即“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”和“完善的党内法规体系”。<sup>⑦</sup>袁曙宏用了“五大体系”表述,即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和形成完善的党内法规体系。<sup>⑧</sup>李龙也对“五大体系”的分类表示认同,即完备的法律规范体系、高效(应改为公正)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、完善的党内法规体系。<sup>⑨</sup>张峰认为,中国特色社会主义法治体系由“五个方面体系”构成,即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及完善的党内法规体系。<sup>⑩</sup>但是,《决定》指出:“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。这就是,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……促进国家治理体系和治理能力现代化。”这段关于法治体系的表述用的是两个“形成”,在有力的法治保障体系之后,用的是逗号而不是顿号,说明党内法规体系与前面四大体系之间并不

① 关于政党的法治化分析可参见罗豪才、胡旭晟:《对我国多党合作与人民政协的法学考察》,《湖南社会主义学院学报》2008年第6期,第23-32页。对于四中全会的软法和硬法解读可参见罗豪才:《贯彻四中全会精神,推进软法之治》,《行政管理改革》2014年第12期。

② 中共中央宣传部理论局:《法治中国的新航标——怎样理解全面推进依法治国总目标》,《人民日报》2015年2月2日。

③ 人民日报编者:《五大基石构筑国家法治体系》,《人民日报》2014年10月24日。

④ 徐显明:《推动我国进入法治强国之列》,《人民日报》2016年2月4日。

⑤ 张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014年第6期。

⑥ 莫纪宏:《从法律体系到法治体系》,《河南工业大学学报(社会科学版)》2015年第2期。

⑦ 凌斌:《从法律体系到法治体系:治国理政思路的重要转变》,《中国社会科学报》2014年11月5日。

⑧ 参见袁曙宏:《全面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家的纲领性文献——《中共中央关于全面推进依法治国重大问题的决定》解读》,《政策解读》2014年第12期。

⑨ 参见李龙:《中国特色社会主义法治体系的理论基础、指导思想和基本构成》,《中国法学》2015年第5期。

⑩ 参见张峰:《中国特色社会主义法治道路释义》,《江西社会科学》2015年第7期。

是并列关系。也即是说,党内法规体系是在另一个语境和逻辑支配下的展开,前“四大体系”是在同一个语境和逻辑下的展开,这说明“五大法治体系”的解读,明显存在逻辑解释不通的地方。关于这个问题,我们将在下文中详细探讨。

## (二)“法治”的维度

很多学者对法治体系的解读是从法治的视角出发:第一,从法治的理论生成视角出发,提出了法治体系是党的重大理论创新,提出了理论和实践相互作用理论模型,提出了构建理性与进化理性递进发展的理论模型。第二,法治体系更注重追求法治的价值层面、法治的制度层面、法治的实施层面,<sup>①</sup>意味着正当性基础的转变、治理体系的法治化和法治的体系化。<sup>②</sup>第三,法治是一种秩序,总结法治发展的历史阶段,不同法治历史阶段以不同的法治秩序为依归,法治体系是在吸收古今中外法治发展的经验基础上对法治秩序追求的一种表达。第四,法治不仅是一种理论,一种制度,一种秩序,也是一种话语体系,一种国家实力的象征,学者基于此从法治话语权的视角对法治体系做出解读。

### 1. 法治理论生成的视角

#### (1) 理论创新

张文显认为,党的十八届四中全会推出了一系列法治新概念、新命题、新论断、新观点、新思想,例如,社会主义法治体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系、党内法规制度体系等。社会主义法治体系是法学理论的新概念,建设中国特色社会主义法治体系是法治建设的新思维、新纲领,是党的重大理论创新。<sup>③</sup>李林认为,把党内法规体系纳入法治体系,使其成为治国理政法治体系的重要组成部分,既是全面从严治党内涵的丰富发展,也是全面依法治国理论与制度的创新。<sup>④</sup>但此种解读却产生这样一个问题:法治体系是党的重大理论创新,还是把党内法规体系纳入中国特色社会主义法治体系是党的重大理论创新?从依法治国的进程来看,十一届三中全会后我国一直在加强法制建设,到依法治国的提出,到法治的提出,都是从国家层面进行法治建设,但《决定》提出法治体系建设,把党内法规纳入法治体系,使我国进入国家法体系和党内法规体系的双轨建设阶段,才是真正的法治理论创新。

#### (2) 理论和实践的视角

莫纪宏认为,改革开放以来我国社会主义法制建设的每一项成就与科学有效的法制理论的指导密不可分,社会主义法制建设是法制理论与法制实践相互作用的产物。在社会主义法制建设不断系统化、体系化的过程中,法制理论的体系化和法制实践的体系化是相辅相成、不可分割的两个有机组成部分,脱离任何一个方面,单方面强调哪个领域的体系化都是不全面、不科学的。所以,在当今时代,执政党在总结我国既往法制建设经验的基础上正式提出“社会主义法治体系”,我们应当从理论和实践两个层次来科学认识社会主义法治体系的性质,准确地界定社会主义法治体系的结构与内涵,也就是说,社会主义法治体系从结构上来看,既包括了社会主义法治理论体系,又包括了社会主义法治实践体系。<sup>⑤</sup>从理论与实践的两方面来解读法治体系能够

<sup>①</sup> 参见张淑芳:《法律体系和法治体系之比较》,《探索与争鸣》2011年第9期。

<sup>②</sup> 参见李桂林:《从法制体系到法治体系:以宪法法律权威为中心的体系转型》,《人大法律评论》2015年卷第1辑。

<sup>③</sup> 参见张文显:《全面推进依法治国的伟大纲领——对十八届四中全会的认知与解读》,《法制与社会发展》2015年第1期;张文显:《建设中国特色社会主义法治体系》,《法学研究》2014年第6期。

<sup>④</sup> 参见李林:《论习近平全面依法治国新思想新战略》,《法学杂志》2016年第5期。

<sup>⑤</sup> 参见莫纪宏:《明确社会主义法治体系的结构和内涵》,《学习时报》2014年10月27日。

说明法治理论和法治实践的正互动关系,但是,事实上法治理论和法治实践之间到底是怎么的关系,是正互动关系,还是负互动关系,还是两者都有,这是很难区分清楚的。其次,就法治体系的内容来看,似乎很难简单归纳出哪些是法治理论的体系,哪些是法治实践的体系。此外,按照《决定》精神要求,法治道路、法治制度、法治理论一体建设,这也即说明法治体系中蕴含着理论因素和实践因素,似乎也很难在一体建设中抽出来进行孤立的解读。

### (3) 构建理性与进化理性递进发展的理论视角

李亮认为,从法律体系到法治体系,在法律体系阶段偏重构建理性主义,在法治体系阶段偏重进化理性主义。<sup>①</sup>作为考察人类行为的两种重要哲学观,哈耶克在《法律、立法与自由》一书中区分了建构理性和进化理性,认为存在着两种观察人类行为模式的方式:一种认为人的理性具有无限的力量,通过理性设计可以改造出完美的制度,称之为建构理性主义,这以笛卡尔、霍布斯、卢梭和边沁等人代表;另一种承认人的理性是有限的,认为理性在人类事务中起着相当小的作用,各种实在的制度,如道德、语言、法律等并不是人类智慧预先设计的产物,而是以一种累积的方式进化而来的,称之为进化理性主义,这以亚当·斯密、大卫·休谟、埃德蒙·柏克和托克维尔等人代表。反观中国立法的实践,秉承立法宜粗不宜细、秉承条件成熟一部立一部,这是进化的视角,同时,有时立法又要求适度的超前,这是构建的视角,我国立法是构建和进化并举的视角,立法秉承立、改、废、释并举最能够充分说明这一立法特点;另一方面,中国特色社会主义法治理论的提出,有构建主义的色彩,但同时要求坚持党的领导、坚持人民民主、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国与以德治国相结合、坚持从中国实际出发五大原则,秉承的是构建和进化并举的路径,因此,很难用一套学者的抽象理想模型来印证我国复杂的法治建设实践。

## 2. 法治发展的视角

对法治体系另一个常见的解读就是“从法律体系到法治体系”。<sup>②</sup>首先,这种解读认为法治体系是法律体系的承继和发展,法治体系是法律体系发展的更高阶段,是法律体系质变的结果,认为静态的法律体系需要一个动态的法治实施体系,需要法治监督体系和法治运行保障体系,法律体系和法治体系是静态和动态、外在和内在以及形式和实质的关系。这种解读认为“从法律体系到法治体系”的变化是在法治范围内的变化,是一种法治内部的发展演变的过程,但是,党内法规体系明显超出了正式国家法体系的范畴,说明法治体系不是法律体系质变的结果,而是裂变的结果,是包涵国家法体系和党内法规体系的一种双重法治体系。其次,这是一种建构主义的解读,认为可以像构建法律体系一样构建一个法治体系,里面暗含的是似乎有一种终极稳定的、持久的法治理想状态,有一个终点,因此可以欣喜若狂地最终抵达,而此刻就只是为了抵达的过渡。<sup>③</sup>其实,我们知道法治是没有前景和需要长途跋涉的事业,没有普世的法治之路,只有美国的法治之路,英国的法治之路等等。这种解读恰好削弱我们坚持要走自己法治道路的原则。最后,从法律体系到法治体系被认为是法治的战略转型或者从良法到善治的根本转变,但是,法治

<sup>①</sup> 参见李亮:《从法律体系到法治体系:从“建构理性主义”到“进化理性主义”——以中共十五大到十八届四中全会政治报告为分析基点》,《甘肃政法学院学报》2014年第6期。

<sup>②</sup> 徐汉明:《由法律体系向法治体系迈进,中国共产党治国理政理念的一次重大飞跃》,《中国社会科学报》2014年10月31日;凌斌:《从法律体系到法治体系:治国理政思路的重要转变》,《中国社会科学报》2014年11月5日;黄文艺:《从法律体系到法治体系:中国法治建设战略的转型》,《新长征》2015年第1期;王建国:《法治体系是法律体系的承继和发展》,《法学》2015年第9期;王利明:《迈向法治——从法律体系到法治体系》,中国人民大学出版社2015年版。

<sup>③</sup> 参见苏力:《“法治中国”何以可能》,《探索与争鸣》2016年第10期。

体系不仅覆盖的是国家法体系领域,还覆盖了党内法规体系领域,这就不仅仅是法治战略和善治的追求,而是国家治理体系的构建和治理能力的提升。从这种视角的解读是这种逻辑的支配:法治是终极的目标,由法治来支撑国家治理具有正当性,但是,现实刚好相反,我国是以具体国情、具体实际状况、治国理政的需求来思考法治的正当性,来建构我国法治理论、法治制度和法治道路。

### 3. 法治秩序的视角

强世功从人类法治发展中归纳了3种法治秩序:“神圣法之治”的古典法治阶段;“国家法之治”阶段,包括大陆法传统的“制定法之治”(the rule of statute law),普通法传统的“判例法之治”(the rule of case law)两种模式;“公共政策之治”的后现代实质法治。他认为中国应在同时吸收立法法治、司法法治和行政法治的理念和制度的基础上,构建多元一体的政党法治,一种基于党国互动体制的混合法治模式,以此解决“党的领导”与“依法治国”的关系。<sup>①</sup>这种基于法治秩序的视角,鲜明指出法治体系建设中“党规”和“国法”,并提出要依靠“党规”打通传统古典礼法之治、西方现代形式法治和后现代的实质法治,以此重建政法传统中的政治与法律、政党与国家,实现党规与国法的内在有机互动,从而在历史断裂之中重新建构起中华法治秩序的内在连续性。但是,这种把“党规”置于高于“国法”位阶的政党法治路径,明显与《决定》的精神不符,即要坚持党的领导、人民民主和依法治国三者相统一的法治理念。

### 4. 法治话语权视角

程金华基于构建中国法治话语体系的视角出发,认为法治体系不仅要有特色,更要出色,认为我国法治体系一方面应该区别他国,即“存异”,另一方面又要积极参与国际规则的制定,推动依法处理涉外经济、社会事务,增强我国在国际法律事务中的话语权与影响力,即“求同”。<sup>②</sup>也就是说我国法治体系既应有特色又有出色,既具有独特性又具有普世性。但从法治体系的内容来看,我国法治体系本身就是吸收域外法治发展经验和我国国情基础上构建的,因此,自然兼顾特色和出色,有自己的法治话语权。

## (三)“治理”的维度

### 1. 国家治理体系的视角

喻中基于国家治理体系的视角,认为传统的“礼治中国”演进到当前的“法治中国”,国家治理体系也发生了根本性的变革:以礼治为核心的国家治理体系转变为以法治为核心的国家治理体系。因此,以法治为中心的国家治理体系可以对应于法治体系。由于法治满足了国家治理对于合法性与有效性的需要,国家治理体系与法治体系具有一体两面的同构关系,法治的事业与国家治理的事业在相当程度上是重叠的,法治能力就是国家治理能力。<sup>③</sup>从历史演进的视角陈述国家正当性和有效性的变革,富有创造性,但是传统社会是靠“礼治”提供正当性,现代社会并不仅仅是靠“法治”提供正当性,“法治”在我国作为核心价值是最近的事。其次,国家治理体系和法治体系也不具有同构性,国家治理体系包括社会主义市场经济、民主政治、文化、社会、生态文明方面的体系,法治体系只是国家治理体系的一部分。

<sup>①</sup> 强世功:《从行政法治到政党法治——宪法和国法关系的法理学思考》,《中国法律评论》2016年第3期。关于强世功“党法”和“国法”关系的文章还可以参见强世功:《中国宪法的不成文宪法——理解中国宪法的新视角》,《开放时代》2012年第12期;参见强世功:《党章与宪法:多元一体法治共和国的建构》,《文化纵横》2015年8月号。

<sup>②</sup> 程金华:《中国法治话语权的重要基础:出色的法治体系》,《人民法治》2015年第1期。

<sup>③</sup> 参见喻中:《作为国家治理体系的法治体系》,《法学论坛》2014年第2期。

## 2. 治国理政的视角

李林基于治国理政的视角,认为法治体系是党领导人民治国理政的重大理论和实践创新,是坚持党的领导、提高党治国理政能力和水平的重要保障,并提出:“推进法治体系建设,不仅包括国家法律体系,而且把党内法规纳入其中,要形成完善的党内法规体系,这就在法治体系的整体框架中,使党内法规体系与国家法律体系紧密结合起来,形成党规与国法相统一的国家治理体系,从而极大地增强了两者的内在合力。”<sup>①</sup>李林基于“治”的层面,发现了法治体系由国家法律体系和党内法规体系构成,并从治国理政的视角论证了中国特色社会主义法治体系的正当性和合理性。从“治”的层面思考比较贴近我国国情,比较贴近我国国家治理体系的需求,但是缺少了“法”层面的追求。因为法治是制约公权力,保障公民权利。也即是说,从“治”的层面会形成“国法”和“党规”并重秩序,无法提供两种秩序冲突处理机制,但是,由于法治价值的一元化,形成的必然是一元的法治秩序,因此,必然是把党法党规纳入到宪法法律的国法秩序中去,实现党法党规和宪法法律的协调。

除此之外,还有学者主张扩大法治体系内容,比如,陈金钊、宋保振就提出社会主义法治理论体系应作为法治体系内容,认为,法治体系必须具有六个方面:一是作为意识形态的社会主义法治理论体系;二是完备的法律规范体系;三是高效的法治实施体系;四是严密的法律监督体系;五是有力的法治保障体系;六是完善的党内法规体系。<sup>②</sup>李龙认为,法治体系应在原有五大体系的内容的基础上增加四个重大体系,即:严整的党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一原则体系,科学的依法执政体系,严谨的法治社会体系和完善的法律执行体系。<sup>③</sup>以上这些学者都犯了一个错误:孤立看待法治体系。法治体系是要坚持党的领导、坚持人民民主、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国与以德治国相结合,坚持从中国实际出发五大原则,是坚持法治道路、法治制度、法治理论的一体建设,因此,法治体系内容已经充分表达我们法治建设的政治立场、法治建设的理论来源、法治建设出发点和落脚点,内容已经非常科学完备。

## 三、法治体系的科学内涵

《决定》提出:“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。这就是,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。”这就明确了法治体系的科学内涵。法治体系实际上包含了两大体系,即两个“形成”:一是“形成国家法体系”,包括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;另一个是“形成完善的党内法规体系”。<sup>④</sup>因此,党内法规体系和国家法体系构成了法治体系的基本内涵。

### (一) 国家法体系

国家法体系是法治体系的一个子系统,是全面推进依法治国理论和实践新水平的具体表

<sup>①</sup> 李林:《从治国理政战略高度把握和推进中国特色社会主义法治体系》,《求是》2016年第15期。

<sup>②</sup> 参见陈金钊、宋保振:《法治体系及其意义阐释》,《山东社会科学》2015年第1期。

<sup>③</sup> 参见李龙:《中国特色社会主义法治体系的理论基础、指导思想和基本构成》,《中国法学》2015年第5期。

<sup>④</sup> 殷啸虎:《中国共产党党内法规通论》,北京大学出版社2016年版,“前言”第2页。

现,它包含以下具体内容: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。“四个体系”涉及国家法治建设的全过程,环环相扣,密不可分,是一个有机的整体,每个体系之间既相互独立又紧密黏合、相辅相成,共同构成了具有鲜明特点的国家法体系。一是问题导向,国家法体系重点解决立法、执法、司法、守法中存在的集中问题,以“目标+举措”的方式构建国家法体系;二是系统设计,国家法体系是法治体系的一个子系统,国家法体系又分为4个子系统,每个子系统又分为许多子系统,形成了顶层设计的系统性;三是突出宪法的核心地位,在构建国家法体系的4个子系统内,都突出了要加强宪法的实施和监督。

### 1. 完备的法律规范体系

完备的法律规范体系是法治国家的基本标志,是全面推进依法治国的重要基础。《决定》以“目标+举措”的方式来构建完备的法律规范体系,提出了立法的目标和实现立法目标的举措。《决定》立足于国情,立足于立法工作面临的实际问题,提出了新的立法目标:(1)立法价值更优。《决定》明确提出以人为本、核心价值观、宪法精神一体化的立法价值理念,立法要恪守以民为本、立法为民的理念,要贯彻社会主义核心价值观,要使每项立法符合宪法精神,要反映人民的意志,得到人民的拥护,要把公正、公平、公开原则贯穿到立法的全过程。(2)立法质量更高。例如,注重立法的及时性、系统性、针对性、有效性。(3)立法实践性更强。例如,坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,要实现立法和改革相衔接。《决定》立足于中国的国情和实际,立足于我国立法工作面临的实际问题,提出了完善立法的新举措:(1)坚持宪法的核心地位,加强宪法监督。宪法是我国的根本大法,具有最高的法律效力,因此,每项立法都应符合宪法规范和宪法精神。《决定》从健全宪法解释程序机制,加强宪法的备案审查制度和能力建设,设立宪法日,开展宪法教育,建立宪法宣誓制度方面来维护宪法的权威性。(2)完善立法体制。经过改革开放30多年来的实践,已经形成了许多行之有效的立法制度,包括立法规划、立法计划、立法前论证、法律草案的起草、审议和公布、立法后评估等等,这些制度和经验应该继续坚持和完善。除此之外,《决定》提出了以下完善立法体制的新举措:第一,加强党对立法工作的领导,完善党对立法工作中重大问题决策的程序;第二,健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用;第三,加强和改进政府立法制度建设,完善行政法规、规章制定程序,完善公众参与政府立法机制;第四,明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义的法律化。(3)深入推进科学立法、民主立法。习近平指出:“推进科学立法、民主立法,是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。”<sup>①</sup>因此,科学立法、民主立法作为我国立法工作的基本要求,回答了在全面推进依法治国的新的历史起点上“立什么样的法、怎样立法”这一历史命题。在新的历史形势下,《决定》对如何深入推进科学立法、民主立法提出了以下新举措:第一,加强人大对立法工作的组织协调;第二,健全立法机关和社会公众沟通机制;第三,完善法律草案表决程序。(4)加强重点领域立法。紧紧围绕十八大以来的改革目标和改革任务,《决定》确定了以下重点领域的立法:第一,关于完善社会主义市场经济方面的立法;第二,关于完善社会主义民主政治方面的立法;第三,关于完善社会主义先进文化方面的立法;第四,关于改善民生和加强社会建设方面的立法;第五,关于完善生态文明方面的立法。

<sup>①</sup> 《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》,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(辅导读本),人民出版社2014年版。



## 2. 高效的法律实施体系

使每项法律得到实施是全面推进依法治国的题中应有之义,法律实施的根本在于如何使“书本中的法”转变为“行动中的法”,使法律成为人们行为的准则。《决定》立足于法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施这一科学认识,从宪法实施、执法、司法、守法各个领域来构建高效的法律实施体系,提出了宪法实施、执法、司法、守法的具体目标和具体举措。(1) 宪法实施。《决定》确定了维护宪法尊严、树立宪法权威的目标,提出了从宪法解释、宪法审查、宪法宣誓、宪法教育等宪法实施举措来维护宪法权威。(2) 依法行政。行政组织体系的不完善,行政执法的点多面广,行政救济存在立案难、判决难、终了难、执行难的困顿使依法行政成为法律实施的难点和重点。针对目前的依法行政现状,《决定》提出了建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府的目标,把依法行政的基础和目标落实在建设法治政府上。通过推行政府机构、职能、权限、程序、责任法定化,健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开的举措来推进依法行政。(3) 公正司法。司法体制的行政化、司法不公和司法腐败等现实问题严重阻碍了法律的有效实施,损害了法律的权威,削弱了人民对法律的信仰,因此,公正司法是法律高效实施的核心保障。《决定》提出了公正司法的目标,通过完善司法内部和外部运行体制、司法公开、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督、完善法律准入制度,推进司法的职业化一系列举措来推进司法高效实施。(4) 全民守法。全民守法是法律实施的基础,如何贯彻落实全民守法基础在于推进法治社会建设。全民守法是法律实施领域的一项系统工程,是将遵守宪法和法律的动机与效果紧密结合的最佳制度形式,<sup>①</sup>因此,《决定》提出了增强全民法治观念,推进法治社会建设的目标。通过开展法治教育、普法宣传、社会诚信建设、道德教育来推动全社会树立法治意识,通过建立深化基层组织和部门、行业治理等措施来推进多层次多领域依法治理,通过建设完备的法律服务体系,通过健全依法维权和化解纠纷机制来建设法治社会,促进全民守法。

## 3. 严密的法治监督体系

法治的有效实施不仅依赖高效的法治实施体系,更依赖严密的法治监督体系,真正做到将权力关进制度的笼子里,做到有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。针对目前普遍存在监督缺失、监督不力的现象,《决定》提出构建严密的监督体系的目标。严密的监督体系,一是要注重“严”,在关键领域严厉执纪问责,《决定》就宪法监督、行政权力监督、司法监督重点领域如何构建监督制度提出了明确的举措;二是要注重“密”,注重监督的系统性,通过加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设,来形成科学有效的权力运行制约和监督体系,增强监督合力和实效,从监督制度层面来构建系统的监督体系。

## 4. 有力的法治保障体系

法治体系的良好运行是有条件的,有力的法治保障体系是法治体系建设的重要依托,因此,有没有有力的法治保障体系是建设法治体系必不可少的条件之一。《决定》就构建有力的法治保障体系提出以下举措:一是加强和改进党对法治工作的领导,为法治体系建设提供政治和组织保障;二是加强法治工作队伍建设,为法治体系建设提供人才保障;三是提高干部的法治思维和

<sup>①</sup> 参见莫纪宏:《推进全民守法,建设法治社会》,载李林主编:《中国:在新的起点上全面推进依法治国》,中国社会科学出版社2015年版,第316页。

法治能力,增强全民的法治观念,为法治体系建设提供坚实基础。

## (二)党内法规体系

随着中国社会改革开放的不断深入,中国共产党的党内法规建设面临着体系化的任务。如何发挥党内法规的体系化作用,提高党内法规在当前“党要管党、从严治党”中的效能,构建党内法规体系是一个不容回避的问题。2009年9月,中国共产党第十七届四中全会通过了《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,提出“建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心的制度体系,推进党的建设科学化、制度化、规范化。”2014年10月中国共产党第十八届四中全会通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出:“形成完善的党内法规体系。”

### 1. 党内法规体系的构成

党内法规体系是指党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门及省级党委颁布的全部现行的党内法规规范,是由党章作主导,包括党章在内的各个不同的法规部门分类组合而形成的具有内在一致性的统一体。党内法规规范是党内法规的最基本的构成细胞,但党内法规并不是党内法规规范的简单相加。党内法规体系是中国共产党在结构和功能上不断走向规范化的客观结果和进一步规范化的必然要求,不断完善党内法规体系是中国共产党依规治党、依法执政和全面实施依法治国以及建设社会主义法治国家的内在需要。但规范党组织的工作、活动和党员行为的党内法规数量众多,并不是以单一文本的形式出现。这就要求在不同的党内法规之间有所区分,使之以体系化的形式出现。以下对党内法规体系的类型探析,主要从横向和纵向两个维度加以考察。

#### (1) 横向维度

横向维度的党内法规,主要反映了党内法规在规范内容上的差异性。党的十八大报告指出,要“全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设”。这为我们在横向维度上分析党内法规的规范内容提供了重要参考。以上“五大建设”为党内法规在横向范畴上的划分奠定了基础。据此,党内法规可以细分为以下7个部分:

第一,综合性党内法规。例如,2012年11月14日党的全国代表大会修改通过的《中国共产党章程》等。

第二,党的思想建设方面的党内法规。例如,2013年2月19日中组部印发的《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》等。

第三,党的组织人事建设方面的党内法规。一是组织建设方面的党内法规,例如2008年10月29日中共中央印发的《中国共产党党校工作条例》;二是干部人事方面的党内法规,例如2014年1月15日中共中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》、2014年6月10日中央办公厅印发的《中国共产党发展党员工作细则》等。

第四,党的作风建设方面的党内法规。例如,2012年12月4日中共中央政治局通过的《中共中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》、2013年11月18日中共中央印发的《党政机关厉行节约反对浪费条例》等。

第五,党的反腐倡廉方面的党内法规。例如,2010年7月11日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于领导干部报告个人有关事项的规定》、2013年12月8日中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政机关国内公务接待管理规定》等。

第六,党的民主集中制建设方面的党内法规。例如,1980年2月29日中共中央通过的《关于党内政治生活的若干准则》、1990年5月25日中共中央印发的《关于县以上党和国家机关党员领导干部民主生活会的若干规定》、2004年11月7日中共中央印发的《中国共产党党员权利保障条例》等。

第七,党的军事方面的党内法规。例如,2003年12月5日中共中央颁布的《中国人民解放军政治工作条例》等。

## (2) 纵向维度

纵向维度的党内法规,主要反映了党内法规在效力位阶上的差异性。《中国共产党党内法规制定条例》第21条规定:“审议批准机关收到党内法规草案后,交由所属负责法规工作的机构进行审核。主要审核以下内容:是否同党章和党的理论、路线、方针、政策相抵触;是否同宪法和法律不一致;是否同上位党内法规相抵触;是否与其他同位党内法规对同一事项的规定相冲突;是否就涉及的重大政策措施与相关部门和单位协商;是否符合制定权限和程序。”显然,此条规定之所以出现“上位党内法规”和“同位党内法规”的表述,就是因为党内法规在纵向维度上存在效力位阶上的差异。

在纵向的效力位阶上,可以对党内法规进行如下划分:

第一,党章。党章对党的性质和宗旨、路线和纲领、指导思想和奋斗目标、组织原则和组织机构、党员义务和权利以及党的纪律等作出根本性规定。《中国共产党党内法规制定条例》第25条规定:“党章在党内法规中具有最高效力,其他任何党内法规都不得同党章相抵触。”党章修改工作由党的全国代表大会负责,其他党内法规的制定、修改以及废止都应该以党章为根本依据。

第二,准则。准则对全党政治生活、组织生活和全体党员行为作出基本规定,在党内法规体系中的效力仅次于党章。例如,2015年10月中共中央印发的《中国共产党廉洁自律准则》。

第三,条例。条例对党的某一领域重要关系或者某一方面重要工作作出全面规定,在党内法规体系中的效力低于准则。例如,1997年2月中共中央颁布的《中国共产党纪律处分条例(试行)》以及在此基础上修订而成并于2003年12月31日由中共中央正式颁布实行的《中国共产党纪律处分条例》等。

第四,规则、规定、办法、细则。其对党的某一方面重要工作或者事项作出具体规定,制定主体包括但不限于党的中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委。规则、规定、办法、细则的效力在准则以下,比较党章、准则、条例,其内容最具体、运用最普遍。

## 2. 完善党内法规体系

### (1) 完善党内法规体系的标准

党的十八大以来,中央高度重视党内法规体系建设,制定颁发《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017)》,提出到2017年要基本形成涵盖党的建设和党的工作主要领域、适应管党治党需要的党内法规制度体系框架。《决定》也提出了:“完善党内法规制定体制机制,加大党内法规备案审查和解释力度,形成配套完备的党内法规制度体系。”为了达到这种目标,党内法规体系就要具备以下标准,即内容完备性、结构科学性、形式规范性和价值公正性。

第一,内容完备性。关于完备的党内法规体系,其内容一定应该适应中国共产党在新的历史时期领导中国社会发展和进步的要求。随着中国改革开放的不断深入,中国社会呈现出了多元性和复杂性。而作为执政党的中国共产党在领导中国社会的发展和进步时,就要根据时代的

要求进行不断地调整 and 适应。这就要求中国共产党所制定的党内法规从内容上要不断地完备才可以适应时代的要求。比如,随着时代的发展,对于民主的要求也越来越高,中国共产党制定的党内法规在党内民主的要求上就要适应时代的要求和变化,由此带来的党员权利的保障和发展就要在党内法规制定的内容上有比较充分的体现和表述。中国共产党对中国社会的领导也是全方位的领导,这就要求党内法规从内容上要充分地体现这种全方位的要求,才符合时代的发展需要。

第二,结构科学性。党内法规体系应具有科学的内在结构,成为一个有机协调的统一体。在实践中,党内法规体系的科学结构并不是天然的,它需要一个长期的建设过程。党内法规体系是由众多的法规部门构成的统一整体,科学的法规体系必然要求具有科学的内在结构。这种内在结构表现在几个方面:第一,法规部门齐全。法规体系内的主要法规部门应该是齐全的,这样法规体系才是丰富和饱满的。第二,法规部门划分合理。各个法规部门由于所调整的党内关系不同,因此,应该有明确的分工和划分。这样可以使各个法规部门之间可以相互协调和补充,从而不至于相互矛盾和冲突。第三,层次结构合理。党内法规由于制定主体的不同,其所制定的党内法规在调整党内关系时就呈现出效力上的层次性。这些不同效力层次的党内法规在结构上是合理的,可以更好地发挥党内法规体系的功效。

第三,形式规范性。形式上的规范是党内法规体系科学性与统一性的要求,也是党内法规体系易于为党内各个主体所掌握的需要。党内法规体系作为一个整体,必须具有规范的表现形式。主要体现为:第一,名称上应当规范。党内法规是有序位的,规范性法规的不同名称表明了不同的地位、等级或者位阶。党章是党内的根本大法,准则和条例是党内仅次于党章的法规,规则、规定、办法和细则是再次级的党内法规规范。第二,用语应当规范。法规规范的用语一定要准确和明确。法规规范制定的目的是为了得到执行和遵守,如果用语上存在着模糊和无法明确,就容易导致理解和认识上的不确定,从而导致有关的党内主体在适用党内法规的时候,无法固定自己的行为。第三,格式应当规范。规范性法规文件都有固定的表现形式。比如,公布日期、生效日期、制定主体的表达方式,法规符号的不同意义及其准确运用,都应当符合统一的形式规范要求。

第四,价值公正性。党内法规在价值上应当是公平正义的。党内法规是党内用制度和规则进行党内行为调整的制度系统。这个制度系统是排除人为因素的。用制度的规范来表示整个体系的公平和正义。这就要求党内法规的制定、执行、实施、完善和救济都要体现出公平和正义的价值追求,也只有这样,党内法规的规范体系才会具有生命力和凝聚力。公平和正义是当今社会的基本价值追求,也是国家要维护长治久安的基本要求。中国共产党是中国社会的核心力量,是中国的执政党,因此,党内法规体系中也应该反映出社会、国家所共同认同和遵循的价值要求。

## (2)完善党内法规体系的路径

目前党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设等各领域的基础主干党内法规基本制定,党的领导和党的工作方面的基础主干党内法规制定取得重要进展,党内法规制度体系框架基本确立。但其又存在不足,其主要问题是新旧法规之间、不同类型法规之间、上下级法规之间系统性不足,相互协调不够,甚至还存在一些矛盾的地方,为此就要加强党内法规的系统化建设。

第一,加强党内法规的顶层设计和体系规划。把党内法规的体系规划放在首要位置,加强党内法规的规划和统筹,防止临时性、突击性的立法活动过多,避免出现党内法规制度的“碎片

化”、随意性、应急化,造成散、乱、急现象。比如对于党内法规的条例,我们要弄清楚各条例之间的关系是什么,如何建立起条例之间的科学结构,要回答我们应该制定多少个条例的问题,这个问题解决不好,条例之间的合理结构、关系就难以保证,条例之间的交叉、重叠也难以避免。当然我们不仅要着眼于近期,还要立足长远,放眼今后,只有这样党内法规的规划才能更科学合理。

第二,做好党内法规的废改立工作。虽然党内法规已基本形成了体系,但是党内法规制定中的空白点还有很多,针对党的建设和党的工作中存在的突出问题,以保障党员权利、发展党内民主、改革用人制度、加强基层组织、推进作风转变、规范权力行使、严明党的纪律、强化党内监督为重点,废止与现行党章和党的理论路线方针政策相抵触、或者同宪法和法律不一致的法规内容;废止明显不适应现实需要的法规内容;通过及时开展党内法规的废改立工作,使党内法规的修订正常化、程序化、规范化,使党内法规能够与时俱进,更好地发挥作用。如《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017)》以附件形式,提出了45件党内法规重点制定项目,其中新制定项目20件,修订项目25件。这些党内法规薄弱环节的改善会显著提高党内法规的科学化水平。

第三,及时开展党内法规的动态清理。党内法规清理工作是党的制度建设的一项基础工程。《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017)》提出了建立党内法规动态清理机制的要求,强调在开展集中清理工作的同时,要建立健全定期清理和即时清理机制,今后一般每5年对党内法规和规范性文件开展一次集中清理;同时,在制定或修改党内法规和规范性文件时,对与之不适应、不协调、不一致的相关党内法规和规范性文件同步进行清理,实现清理工作的经常化、制度化、规范化。这里的不适应是指党内法规与党建工作实际不相适应,表现为法规的实施主体或作用对象已不复存在或发生变动,法规的调整内容或任务目标已经完成,但是相关法规依然存在;不协调是指因新法规已生效、旧法规未废止而带来的执行混乱;不一致的情形主要有两种,包括党内法规之间相互冲突,党内法规与行政法规相互冲突(还有党内法规与国家法律相互冲突的情形)。截至目前,中共中央、中央纪委和中央主要部门、各省区市党委都开展过党内法规和规范性文件清理工作,对中华人民共和国成立以来到2012年6月出台的党内法规和规范性文件已作了系统清理。比如,中央纪委共对626件党内法规和规范性文件进行了清理。其中,建议废止或废止108件,失效或宣布失效120件,修改31件,继续有效367件。及时清理过时的党内法规,可以极大地提高党内法规的权威性和系统性,在党内法规建设中具有基础性地位。

第四,注重党规和国法的有机衔接。党必须在宪法和法律的范围内活动,因此党规党纪要实现与国家法律的有机衔接,不能以党纪代替国法,更不能以党的权力干预国家法律的实施。党内法规与国家法律是两个不同范畴的概念,各自有各自的调整对象、范围、行为准则和方式。党内法规的调整对象是党组织工作活动和党员行为,对全体党组织和党员具有约束力,其强制力来源于党组织和党员的自觉认同、党内的纪律、党组织和党员的权利利益。国家法律法则是由国家制定或认可的、以国家强制力保证实施的、对全体社会成员具有普遍约束力的行为规则,其强制力和处罚措施比党内法规要强大得多。但由于党员领导干部既是党员又是公民,这就使得党内法规和国家法律在某些方面都要涉及同一个对象、同一种行为,如果不能衔接好党内法规和国家法律,就会造成矛盾和混乱。因此,必须处理好党内法规与国家法律的关系,使两者协同起来,为社会主义民主政治建设和其他建设提供有力的保障。

## 四、法治体系科学内涵的证立

### (一)全面依法治国的双系统战略

全面依法治国是“四个全面”战略的子系统,同时,作为一个独立系统,党的十八届四中全会《决定》的作出,标志着作为现代政党的中国共产党领导的执政理念、治国理政韬略和执政治理方式,跃升到了依法治国和依规治党、依宪执政和依法执政的历史新高度,<sup>①</sup>形成了依法治国和依规治党的双系统法治战略。

从历史上看,党的十五大确立的依法治国的基本方略只涉及国家法领域,依法治国的涵义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,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。<sup>②</sup>十五大确立的依法治国的基本方略,指出了依法治国的主体、客体、方式、途径、目的和法治内容的领域;而法律体系的构建、法治政府的建设、普法活动的开展等等都是围绕国家法领域开展,党的十八届四中全会开创了依法治国和依规治党的双系统法治方略。正如李林阐述习近平全面依法治国思想时所说:“党的十八大和十八届四中全会都明确肯定:依法治国是党领导人民治国理政的基本方略,法治是治国理政的基本方式。把依法治国作为基本方略,就意味着依照宪法和法律管理国家、治理社会、管理经济和文化事业。依法治党治国治军,是我们党治国理政的战略性指导原则和整体性策略方针。把法治作为基本方式,就意味着我们党尽管采用行政手段、经济手段、道德手段、社会规约、技术方式、思想工作等方式综合治理,但法治是最基本、最主要、最常态的治国理政方式。”<sup>③</sup>这说明了依法治国思想的新升级,依法治国和依规治党的法治新思想、新战略已经形成。

从理论上讲,治国必先治党,治党务必从严。中国共产党的领导地位是宪法确认的。中国共产党从革命党向执政党转变的一个重要举措,就是以依法治国作为党治国理政的基本方略。一方面,把执政党的方针政策通过法定程序,以法律的形式确立下来;另一方面,中国共产党要贯彻落实依法治国方略,必须率先垂范,带头遵守宪法和法律,这就要求依法从严治党、规范治党,把一些基本的党内规范以法规的形式确立下来,形成与国家法律法规相适应、相配套的党内规范,作为自我管理、提升执政能力的依据和准则。依法治国首先要求依法执政,而依法执政不仅要求执政党依照国家的宪法和法律来规范权力的运行,管理国家和社会事务;同时也要求执政党依规治党,通过党内法规来规范自身的活动和行为。形成依法治国、依法执政共同推进,依法治国、依规治党共同建设。

党的十八大以来形成了全面依法治国新思想、新战略、新路径,开创了中国特色社会主义法治新时代,确立了依法治国、依规管党治党的法治双系统战略。在当代中国,为了保持党员的先进性和纯洁性,为了提高党的领导能力和执政能力,需要党内法规、依规治党;为了构建和谐社

<sup>①</sup> 参见李林:《全面推进依法治国的时代意义》,《法学研究》2014年第6期。

<sup>②</sup> 由于1996年王家福为中央领导做了讲题为“关于依法治国,建设社会主义法治国家理论和实践问题”的法制课,提出依法治国,并且王家福参与了党的十五大报告的起草,因此,关于当时确立依法治国基本战略思想的背景材料,可参见王家福、李步云、刘海年、刘瀚、梁慧星、肖贤富:《论依法治国》,《法学研究》1996年第2期。

<sup>③</sup> 李林:《论习近平全面依法治国的新思想新战略》,《法学杂志》2016年第5期。

会,建设社会主义法治国家,需要国家法律、依法治国。党内法规、依规治党和国家法律、依法治国,要“两手”抓,并且“两手”都要硬。<sup>①</sup>因此,建设社会主义法治国家必然需要形成国家法体系和党内法规体系。

## (二)党的领导和依法治国的关系

由于特定的历史和政制的选择,任何国家在法治进程中都会存在一个基本问题:在美国是个人基本权利和民主多数决如何协调的问题;在英国是个人基本权利和议会主权如何协调的问题;在中国是党的领导和依法治国如何协调的问题。<sup>②</sup>西方的法治化是个人和国家关系不断演进的过程,但中国的法治化是政党和国家的关系不断演进的过程。因此,必须在考虑我国的“本土资源”和西方法治经验的情况下,走出一条合适的法治道路。这就需要汲取以前党的运动思维、政策思维,汲取以党代政、党政不分管理方式的经验教训,这就需要大胆借鉴西方成熟的法治经验,使国家制度层面和党的制度实现法治化。

新中国成立以来法治发展历程告诉我们,党与法治的关系始终是我国法治建设的核心问题。这一问题处理得好,则法治兴;处理得不好,则法治衰。因此,党的十八届四中全会从关系党和国家前途命运、长治久安战略的全局高度来把握党的领导和依法治国之间的关系。从理论上明确了:第一,党的领导是社会主义法治的最根本保证;第二,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;第三,我国宪法确立了中国共产党的领导地位;第四,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,是全国各族人民的利益所系、幸福所系,是全面推进依法治国的题中应有之义;第五,党的领导和社会主义法治是一致的,社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治;第六,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;第七,依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。

党的领导是依法治国的根本保证,是依法治国的领导力量,是实现法治的核心之魂;依法治国能够加强和改进党的领导方式和执政方式,能够对党的领导实现保障、制约和引导的作用。因此,从解决中国特色社会主义法治的重大理论和实践问题的解读出发,法治体系必然包括国家法体系和党内法规体系。

## (三)中国特色的社会主义法治道路

道路关乎党的命脉,关乎国家前途、民族命运、人民幸福。在汲取域外经验,注重继承传统法治的优良经验和联系目前法治的实际状况,党的十八届四中全会作出了走中国特色社会主义法治道路的决断。举什么旗,走什么路,关乎命运,关乎未来,不可不慎重。在与中国特色社会主义道路、中国特色社会主义制度和中国特色社会主义理论相衔接下,在法治领域要形成中国特色社会主义法治道路、中国特色社会主义法治制度和中国特色社会主义法治理论。

理论提供指导,道路决定制度,制度提供保障。中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论、中国特色社会主义制度决定了法治道路的选择。党的十八大提出:“中国特色社会主义道路,就是在中国共产党领导下,立足基本国情,以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放,解放和发展社会生产力,建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、

<sup>①</sup> 参见许耀桐:《党内法规论》,《中国浦东干部学院学报》2016年第5期。

<sup>②</sup> 关于党的领导和依法治国的关系是我国法治基本热点问题判断,可参见封丽霞:《中央党校学员关注的法治问题》,中共中央党校出版社2014年版,第235—243页。

社会主义和谐社会、社会主义生态文明,促进人的全面发展,逐步实现全体人民共同富裕,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。”党的十八届四中全会提出:“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。这就是,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。”很明显,中国特色的社会主义道路和中国特色的社会主义法治道路的内容包括党的领导和国家建设两个方面,因此,这决定了法治体系包括国家法体系和党内法规体系。<sup>①</sup>

中国特色社会主义法治道路的核心包括:坚持党的领导、坚持中国特色的社会主义制度和坚持中国特色的社会主义理论。其实,分开来看就是包括两部分:第一,党的领导;第二,国家制度,理论贯彻在党的制度和国家制度之中。因此十八届四中全会《决定》认为,实现全面依法治国的总目标,需要坚持中国共产党领导、坚持人民主体地位、坚持法律面前人人平等、坚持依法治国和以德治国相结合、坚持从中国的实际出发,这是党的制度建设和国家制度建设都要坚持的原则。因此,中国特色社会主义法治道路的核心要义和党的制度建设和国家制度建设都要坚持的原则必然要求法治体系覆盖国家法体系和党内法规体系。<sup>②</sup>

## 五、结 语

十八届四中全会,把法治上升到了治国理政的新高度,提出全面依法治国落实的目标。为实现全面依法治国,把建设法治体系作为全面依法治国的总抓手。因此,正确地理解和解读法治体系对推进依法治国尤为关键。本文论证和阐述了中国特色社会主义法治体系的科学内涵:国家法体系和党内法规体系。法治体系的提出标志着我国把党的制度建设和国家制度建设放在同等重要的位置,形成了全面依法治国的双系统:依法治国、依规治党。展望未来,这种法治体系的生成,会导致我国出现二元法治秩序,生成国家法律和党内法规双轨并存的法治道路。可以这样说,党内法规体系建设和国家法体系建设的成功标志着全面依法治国总目标的实现。由于党处于总揽全局、协调各方的核心地位,因此,未来必须进一步加强党内法规体系建设;由于国家的法治建设日益不能满足人民群众的需求,因此,未来必须进一步完善国家法体系建设。

(责任编辑:马 斌)

<sup>①</sup> 参见张峰:《中国特色社会主义法治道路释义》,《江西社会科学》2015年第7期。

<sup>②</sup> 参见徐显明:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路》,《法学研究》2014年第6期。