

从依法治国到全面依法治国：缘起、目标和策略

李 振

摘 要：新时代以来，以习近平同志为核心的党中央提出了全面依法治国的基本方略，这既是对过往历史经验和教训的深刻总结，也是对十五大以来依法治国思想的深入推进。自党的十八大以来，全面依法治国建设在多个方面实现了突破性发展：建设中国特色社会主义法治体系成为该方略的总体目标，认识和处理党和法的关系上取得重大进展，司法体制改革作为突破口成为法治建设的优先策略选择。

关键词：全面依法治国；缘起；目标；策略

DOI:10.16012/j.cnki.88375471.2019.02.005

在法学家们看来，1997年召开的党的十五大是中华人民共和国法治建设历程的关键起点，这次党代会提出了将依法治国作为治理国家的基本方略（这一提法在2002年党的十六大报告中得以延续）。此后的1999年春天，全国人民代表大会对现行1982年版《宪法》进行了第三次修订，“实行依法治国”被增补进宪法第五条，成为该条第一款。2013年，党的十八届三中全会将“推进法治中国建设”列入决议，一年后的四中全会又通过了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下文简称《决定》）。在2017年党的十九大报告中，习近平总书记重申“坚持全面依法治国”，并提出到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会的目标。以上多个时间节点都可以视为中国法治国家建设历程中的重要时刻。

今天，当我们审视新时代以来的依法治国思想时，早已经跳出和超越了上世纪八九十年代对“法制”和“法治”两个概念的辩论^①。那么，新时代提出的全面依法治国，与之前的法制/法治建设历程相比而言，有哪些方面是继承而来的？有哪些方面是“新”的发展和贡献呢？本文将从以下四个方面，分别讨论新时代全面依法治国思想在理论和实践中与之前的继承关系，以及取得的进展。

作者简介：李振，山东大学当代社会主义研究所、政治学与公共管理学院副研究员（青岛266237）。

基金项目：山东省社科基金重大项目“习近平新时代中国特色社会主义思想研究”（项目号：18AWTJ09）；山东大学习近平新时代中国特色社会主义思想研究重大专项“习近平总书记关于政治建设重要论述与当代社会主义政治现代化研究”。

^① 参见沈宗灵：《“法制”、“法治”、“人治”的词义分析》，载《法学研究》1989年第4期；孙国华：《法制与法治不应混同》，载《中国法学》1993年第3期；张浩：《简论法制与法治》，载《中国法学》1993年第3期；朱景文：《关于法制与法治的几个理论问题》，载《中外法学》1995年第4期。

一、为长远发展谋：作为基本方略的全面依法治国

近几十年来，社会科学家针对诸多案例的研究都表明了制度对政治、经济和社会发展的重要性。例如，诺斯认为，制度对一个社会长期的经济绩效具有基础性的影响作用^①。如果能搭建良好的经济制度框架为人们提供激励，则有助于社会的长远发展^②。而对所有转型国家来说，要实现政治发展就必须完成制度化建设的重任^③。制度的重要性不仅涉及到制度的供给，还涉及到制度的有效执行。而法律法规作为正式制度最为典型的代表，更是一个社会长治久安的基础性要素。建设完备的法律法规体系并使其得到有效的执行，这对一个国家的政治稳定、经济发展和社会和谐具有关键性作用。

作为一个转型国家，中国所面对的改革、发展和稳定的压力空前巨大。此时，将依法治国列为治理国家的基本方略，既是中国共产党深刻总结过去治国理政经验教训作出的重大抉择，也是应对当前形势下现实要求的考量，更是为国家的长远发展而作出的战略决策。

（一）全面依法治国是深刻总结过往经验教训作出的重大抉择

中国自古以来就是一个非常注重法制建设的国家，远在唐朝时期，就已经形成了空前完备的法律制度^④。1981年6月通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》提出：过去“我们没有能把党内民主和国家政治社会生活的民主加以制度化、法律化，或者虽然制定了法律，却没有应有的权威”^⑤，这是我们必须要汲取的教训。此后，不论是强调“法制”，还是提出“法治”，都是在深刻总结过往经验教训的基础上作出的重大抉择。

相较于之前的“依法治国”，新时代的“全面依法治国”是依法治国实践的深化，也是国家治理的一场深刻革命。它的“全面”体现在：一是共同推进法律规范体系等五大法治体系；二是共同推进依法治国、依法执政和依法行政；三是全面建设法治国家、法治政府和法治社会；四是将“依法治国”的方略覆盖到立法、执法、司法、全民守法和人才强法的全过程^⑥，是对过去“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”十六字方针的全方位推进。

（二）全面依法治国是全面建成小康社会的重要保障

良好的制度及其有效运行既可以降低经济社会的运行成本，又可以规范组织、企业和个人的行为，从而实现经济社会的和谐发展。新时代以来，我们面对的是前所未有的复杂的国内外形势，要实现全面建成小康社会的目标，就必须更好地发挥法治在此过程中的引领和规范作用。

^① North Douglass C, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, p. 107.

^② North Douglass C, "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction," *World Development*, Vol. 17, No. 9, 1989, pp. 1319-1332.

^③ Huntington Samuel P, "Political Development and Political Decay," *World Politics*, Vol. 17, No. 3, 1965, pp. 386-430; Huntington Samuel P, *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, 1968, pp. 1-92.

^④ 乔伟：《唐律研究》，山东人民出版社1985年版，第1页。

^⑤ 中国共产党中央委员会：《〈关于若干历史问题的决议〉和〈关于建国以来党的若干历史问题的决议〉》，中央党史出版社2010年版，第63页。

^⑥ 全国干部培训教材编审指导委员会编：《建设社会主义法治国家》，人民出版社、党建读物出版社2019年版，第45—57页。

2014年12月,习近平总书记在江苏调研时第一次明确提出“四个全面”总体布局。其中,全面依法治国是全面建成小康社会的必由之路,它为全面小康社会的建设提供法律保障和价值定向。没有法治,全面建成小康社会的目标就难以实现;没有法治,也就不可能实现社会公平和正义;而没有公平正义的社会基础,全面小康社会也就如镜中花、水中月^①。

(三) 全面依法治国是着眼于实现中华民族伟大复兴的长远考虑

实现中华民族伟大复兴是近代以来中华民族最伟大的梦想,它既是一百多年来仁人志士的目标,也是一个需要长期为之奋斗的过程。回顾历史,朝代变迁与国家强弱,究其原因,正如法家韩非子早就指出的,“国无常强,无常弱。奉法者强则国强,奉法者弱则国弱”^②。奉法,首先要立法。习近平总书记主张“大智立法”,法律是治国理政最重要的规矩^③。奉法,不仅包括立法,还包括执法。法令行则国治,法令弛则国乱。

全面依法治国的提出,既是立足于解决中国当前改革和发展中的矛盾和问题的现实考量,也是着眼于长远的战略谋划。如何实现国家的长治久安和中华民族的伟大复兴,这是需要深入思考的重大问题。从这个角度来说,全面推进依法治国是实现国家长治久安的必由之路。只有国家长治久安,才有持续发展的可能性。由此,依法治国可以为中华民族的伟大复兴提供根本性、全局性、长期性的制度保障。

二、全面依法治国的总目标:建设中国特色社会主义法治体系

相较于党的十五大以来“依法治国”实践中诸多探索性的特征,新时代以来全面推进依法治国方略的目标和原则更加明确,更具有中国特色,更体现了社会主义的特征。2014年的《决定》提出,全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系和法治国家。完备的法治体系是全面依法治国的前提和基础,但当下中国的法治体系还有许多方面需要完善。

(一) 完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系

2014年的《决定》提出了到2020年形成系统完备的制度体系的目标,这一时间表基本上延续了邓小平在1992年南方谈话时提出的设想^④。但中国法律体系建设的现状还存在一些问题,主要表现在法律法规的立法质量、针对性、可操作性等方面^⑤。

完备的法律规范体系是法治国家的制度基础。2014年的《决定》提出,要建设完备的法律规范体系,必须科学立法和民主立法。十九大报告中又进一步增加了依法立法的新要求。2017年11月,习近平总书记又对提高立法质量作出要求^⑥。可见,依法立法的重要性得到前所未有的强调。这其中包括三个原则:一是要依宪立法;二是要在法定程序中统一党的主张和人民意志;三是要规范立法,促进立法内在协调。由此可以看出,新时代法律规范建设的

① 杨克勤:《在“四个全面”中把握全面依法治国》,载《人民日报》2015年5月13日。

② 王先慎:《韩非子集解》,中华书局2003年版,第31页。

③ 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编:《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》,中国方正出版社2015年版,第132页。

④ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第372页。

⑤ 李林:《全面依法治国必须坚持四个方面协调发展》, <http://theory.people.com.cn/n/2015/0828/c148980-27527445.html>。

⑥ 《人民日报》评论员:《完善立法机制,提高立法质量》,载《人民日报》2017年12月29日。

目标和形式，相较于之前更加注重科学性和规范性，有利于实现从粗放立法向精细立法的转变，有利于实现立法和改革决策的相互衔接^①。

（二）法律的有效实施是全面依法治国的重点和难点

法律法规文本的制定和出台并不意味着其规范作用的发挥。良好的法治，不仅需要完备的法律法规体系，还需要法律法规得到良好的执行。不能有效实施的法律法规，犹如空头文件或故纸堆。而现阶段在已有法律的执行过程中，还存在不少问题，如权责脱节、多头执法或者选择性执法等现象屡见不鲜。可见，法律的实施既需要执法机构的严格执行，还需要破除既有的部门利益，整合执法资源，以及加强对执法者的监督。

那么，完善法治实施体系的具体措施包括哪些呢？具体说来，我们首先要健全作为根本大法的宪法的实施和监督制度，把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的优先事项；党的十九大报告中还明确要求推进合宪性审查工作，以维护宪法权威。其次，各级党政机关要在宪法和法律制度框架内开展工作，从而实现执法机构的权责统一。再次，在法律法规的实施过程中要注重人民群众的参与和权利保障，人民群众的公平正义感是评判法律法规实施结果的主要指标。现阶段推行的深化司法体制改革，成为建设高效的法治实施体系的核心和重要依托。党的十八大以来，司法体制改革一直就是推进全面依法治国的重点，甚至被认为是依法治国的突破点。同时，司法改革一直是国家最高层面关注的改革重点。据统计，党的十八届三中全会至十九大之间，中央全面深化改革领导小组一共召开 38 次会议，其中有 28 次涉及司法体制改革议题，审议通过的司法体制改革文件至少达 50 个^②。

（三）建立严密的法治监督体系

法治的全过程都是权力运行的过程，要保证权力的规范运行，就需要对其进行有效的监督。新时代以来，巡视工作的制度化和常规化成为法治监督体系建设中的一大亮点。党的十九大报告则进一步明确了法治监督体系的具体形式，特别是继续深化政治巡视这一有效手段，坚持以发现问题、形成震慑为导向的巡视工作，建立起巡视巡察上下联动的监督网络。法治监督体系建设工作中的另一项重大突破是改革监察体制，成立国家监察委员会。《国家监察法》的制定和实施，实现了国家监察的全面覆盖，成为中国特色的权力监督体系中非常显著的特征之一。

此外，由于政府行政权力在实践运行中涉及的管理事务领域宽、自由裁量权大，如何规范和约束行政权力就成为法治监督体系的另一个重点。《决定》对行政权力的监督包含多个维度，涉及党内监督、人大监督等。如同规范和约束社会行为需要法律法规一样，对行政权力的监督和规范也需要制度建设。不同维度的监督及其制度建设要避免相互冲突和缺乏可操作性，只有这样才能建立科学有效的权力运行制约和监督体系，形成监督合力，强化监督实效。

（四）健全法治保障体系

“徒法不足以自行”，法治体系的运行必须仰赖于多方面的保障条件才能实现。这些保障条件包括政治领导、组织保障、机构运行、人员队伍、财力经费，以及社会环境等。在政治思想保障方面，党的十九大报告中“党是领导一切的”的主张，明确了中国共产党在全面推进依法治国进程中的领导地位。另外，新成立的中共中央全面依法治国委员会将成为推进全面依法治国最大的组织保障，也是中国共产党领导法治建设的有力形式。在机构运行方面，

^① 乔晓阳：《发挥立法对改革的引领和推动作用》，载《人民日报》2016年7月19日。

^② 付子堂：《建设新时代中国特色社会主义法治体系》，载《学习时报》2017年12月22日。

司法体制改革是新时代以来的一项重点。此外,为解决长期以来存在的多头执法问题而推进的综合执法和集中执法改革也进一步提高了法治运行的效率。

在人员队伍保障方面,针对当下存在的部分国家工作人员依法办事的观念不够强、执法工作能力不足等问题,《决定》提出了培养和训练大批专业的执法和法律人才,建设一支高素质法治专门队伍和法律服务队伍的目标。在财力经费保障方面,专门足额的财政资源是法治国家运行的物质保障。为此,我们进一步加强了执法机构建设和完善人员经费保障机制,以有利于他们更好地开展工作,树立法律法规的权威性。在社会环境方面,我们还需要承认的是,部分社会成员在尊法、信法、守法、用法,以及依法维权的意识方面还有待加强。为此,习近平总书记提出,我们要塑造一种办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会氛围,完善社会成员褒奖守法和惩戒违法的各项机制^①。

三、依法治国的基本经验:处理好党和法的关系

党和法的关系是依法治国的一个根本问题。近些年来,“党大还是法大”的相关争论广受关注,中共中央不回避争论,明确指出了这一说法的本质,并对热衷于讨论这一说法的不同人群进行了分析^②。这既是一种对现实热点问题的回应,也是中国共产党“四个自信”的体现。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央就如何厘清依法治国和党的领导之间的关系问题取得了显著进展。2018年3月,十三届全国人大一次会议把习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法,将党的主张上升为国家意志,这体现了以习近平同志为核心的党中央对依法治国和依宪执政的坚定信念。将中国共产党的领导与依法治国这两者之间对立起来是错误的,但另一个不容回避的问题是“权大还是法大”这个真问题,也是一个必须回答的重大问题。^③我们要推进全面依法治国,不仅要明确回答党和法的关系问题,还要建立和完善权力运行的法治框架。

(一) 社会主义法治必须坚持党的领导

推进全面依法治国需要有正确的方向和政治保证。不论是从历史经验来看,还是从未来发展的趋势来看,在当下的中国,只有中国共产党是能够提供这一正确方向和政治保证的组织力量。《中华人民共和国宪法》确立了中国共产党的领导地位。党的十五大明确了中国共产党的定位: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。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。”^④党的十九大报告又特别强调:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”^⑤这些都明确了中国共产党的最高政治领导地位。

成立中央全面依法治国领导小组来加强党对法治建设的统一领导,这是党的十九大报告

^① 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《求是》2015年第1期。

^② 中共中央宣传部编:《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,学习出版社2018年版,第192页。

^③ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全国依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第37页。

^④ 中共中央文献研究室编:《习近平关于全国依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第23页。

^⑤ 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》,人民出版社2017年版,第20页。

的一大亮点。中国长期以来就有通过各种“领导小组”来衔接党政体系，进而推动工作开展的传统^①。2018年3月，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，提出组建中央全面依法治国委员会，其职能是加强党中央对法治建设的集中统一领导，更好落实全面依法治国基本方略。当然，处于领导地位的党自身必须在宪法和法律范围内活动。另外，我们还应意识到，党对政法工作的领导在实践中还存在着一系列不完善的地方；未来，我们还需要提高中国共产党对政法工作的领导能力和水平^②。

（二）要真正解决“权大还是法大”的问题

习近平总书记指出，有人提出“党大还是法大”的问题，是因为它确实反映了实际存在的一些现象，例如一些党员干部行使权力时“一手遮天、无法无天”，“法治观念不强，决策不讲程序，办事不依法依规”，甚至存在以言代法、以权压法、徇私枉法等现象^③。

根据2013年5月发布的《中国共产党党内法规制定条例》，中共中央提出要把权力关进制度的笼子里。这就不仅要考虑制定约束权力的制度，还要形成主动接受约束的观念，更要确立权力监督者的地位，以及监督权力运行的长效机制。另外，改革的过程是一个“破”与“立”的过程，其间既涉及到权力的行使，又涉及到新旧制度的更迭，因此，处理好改革和法治两者之间的关系在推进全面依法治国进程中非常关键。为此，2018年3月发布的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出：“既发挥法治规范和保障改革的作用，在法治下推进改革，做到重大改革于法有据，又通过改革加强法治工作，做到在改革中完善和强化法治。”^④

（三）加强党内法规制度建设

处理好党规国法的关系问题也是全面推进依法治国的重要内容。十八大以来中共中央在这一问题上同样也取得了重大突破。首先是在理论和实践层面明确了党内法规成为社会主义法治体系的重要组成部分。推进全面依法治国建设，势必要理顺党内法规和国家法律之间的关系。治党作为治国的一部分，党内法规自然也属于社会主义法治体系的组成部分，这一点在《决定》中已得以明确。其次是树立依规治党的思想。2015年6月，习近平总书记强调，实施依规治党就是要把党的纪律和规矩立起来、严起来，执行起来^⑤。党内法规制度贯穿在党的思想、组织、作风、反腐倡廉等各方面的建设之中，尤其以法规形式将思想建党和制度治党有机结合起来，从而形成制度治党的根本载体和有效支撑^⑥。

再次是党内法规制度建设步伐明显加快。2012年12月的“八项规定”开启了全面从严治党的新时代。2013年5月发布的《党内法规制定条例》和《党内法规和规范性文件备案规定》，首次确立了党内的“立法法”。此后，诸如《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《党内监督条例》《问责条例》《廉洁自律准则》《纪律处分条例》等一系列党内重要法规相继得以制定和完善；党的十九大还修订了《中国共产党章程》。可以说，一套相对完善的党内法

① 吴晓林：《“小组政治”研究：内涵、功能与研究展望》，载《求索》2009年第3期。

② 郭声琨：《进一步提升新时代政法工作能力和水平》，载《人民日报》2019年4月16日。

③ 习近平：《党纪国法不能成“稻草人”，违纪违法都要受到追究》，http://www.xinhuanet.com/politics/2015-02/02/c_1114225307.htm。

④ 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，载《人民日报》2018年3月5日。

⑤ 中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室编：《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，中国方正出版社2016年版，第60页。

⑥ 全国党建研究会：《习近平党建思想对马克思主义建党学说的原创性贡献》，载《求是》2018年第13期。

规制度体系初步建立起来。

（四）领导干部要做尊法学法守法的模范

“火车跑得快，全靠车头带”。在推进依法治国建设的过程中，领导干部的带头作用非常关键。然而，在具体实践中还存在着一些较为突出的问题，例如，部分领导干部的法治意识淡薄，甚至徇私枉法等问题时有发生。这些现象不仅会影响党和国家的公信力，也损害了不同领域内的正常秩序，从而影响到全面依法治国目标的实现^①。

十八大以来逐步形成了全面从严治党的新局面。习近平总书记要求，各级领导干部要做尊法的模范、要做学法的模范，也要做守法和用法的模范。具体来说，作为“火车头”的领导干部，要在日常工作和生活中捍卫和厉行法治，依法行使手中的权力。习近平总书记还指出，要将干部的法治素养列入干部德才考察的重要内容，以用人导向来推动领导干部遵纪守法^②。近年来，一系列领导干部推进法治建设工作实绩的考核制度设计先后推出。2016年12月印发的《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》明确了县级以上地方党委和政府主要负责人在推进法治建设中应当履行的主要职责。这些都在制度上夯实了推进法治建设过程中的一把手责任。

四、依法治国的价值追求：维护社会公平与司法公正

公平正义是中国特色社会主义的基本价值取向，更是人类对美好社会的向往^③。全面依法治国，不仅包括完善的法律法规体系和严格的执法，还包括公正的司法。司法作为人民群众权利保护和救济的渠道，是维护社会公平正义的最后一道防线。如果人民群众的合法权益不能通过司法程序得到保障，全面依法治国也就不可能实现^④。

政法机关是维护社会公平正义的组织保障。为此，政法机关的工作一方面要维护党的政策和国家法律的权威性，并使其得到正确统一实施。另一方面，如何处理好司法机关依法独立公正行使职权和党的领导这两者之间的关系是一个非常重要的问题。此外，针对当下司法体制中不能适应新时代要求的方面，要实施司法体制改革，推进国家治理体系和治理能力的现代化^⑤。

（一）司法公正是法治的生命线

正如英国哲学家培根对不公正审判的危害性所论述的那样，整个社会的公正性会因司法缺乏公信力而受到普遍的质疑^⑥。因此，《决定》强调，公正是法治的生命线。在就十八届四中全会决定起草情况作说明时，习近平总书记指出，当前中国司法领域存在的主要问题是司法公信力不高和司法不公等。其中，司法体制不完善和司法职权配置不科学是造成司法不公的深层次原因之一，其它原因还包括权力运行机制不科学等。

① 中共中央文献研究室编：《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118—119页。

② 中共中央文献研究室编：《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109—111、127页。

③ 朱前鸿、刘伟：《公平正义是社会主义的基本价值取向》，载《人民日报》2016年4月29日。

④ 中共中央文献研究室编：《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67页。

⑤ 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第147—150页。

⑥ 中共中央文献研究室编：《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71页。

针对司法领域存在的一些问题，中共中央自十八届三中全会以来陆续提出了一系列改革举措。这些举措包括：首先，建立制度以记录、通报和追究领导干部干预司法活动的责任，健全了司法人员履行法定职责保护机制等；其次，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离，推动实行了审判权和执行权相分离的改革试点，统一了刑罚执行体制等；再次，推进审判、检务、警务、狱务等方面的公开，完善人民陪审员制度并扩大参审范围，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度等^①。这一系列重要部署，相较于以往司法体制的建设和改革，都是全方位的深化和推进。

（二）重点解决影响司法公正和制约司法能力的问题

司法机关的目标是在每一个司法案件的处理过程中都能让人民群众感受到公平正义。为了这个目标，我们不仅需要解决影响司法公正的深层次问题，还要切实提高司法机关和工作人员的能力^②。党的十八大以来，司法体制改革成为了解决影响司法公正和制约司法能力问题的突破口。中共中央近年来逐步厘清了司法体制改革的原则和策略。在原则上，改革必须同中国的经济社会发展水平和根本政治制度相适应，明确了借鉴国外法治实践的有益成果但不照搬照抄国外司法制度。另外，改革要体现权责统一、公开公正、权力制约、尊重程序的要求，做到遵从司法活动的客观规律。在策略上，一方面，司法体制改革要加强顶层设计，自上而下有序推进；另一方面，司法体制改革要坚持从实际出发推动制度创新，要因地制宜、结合实际情况进行积极实践；此外，深化司法体制改革要与推进现代科技的广泛应用相互结合^③。

习近平在主持中共中央政治局第21次集体学习时强调，在整个司法体制改革中，司法责任制成为一个关键点。所谓司法责任制，就是强调凡是进入员额的，要在一线办案并对案件终身负责。一方面要通过司法责任制加强对他们的监督制约，另一方面也要保证法官和检察官的审案判案的权力，从而做到把司法权关进制度的笼子^④。

（三）坚持司法为民和改进司法工作作风

司法工作也是做群众工作。习近平总书记指出，司法工作者应该密切联系群众。法律不应该只是冷冰冰的，要既能够给当事人正义，又能解开当事人的“心结”。习近平总书记对新时代坚持司法为民的宗旨提出了新的要求：司法机关的日常工作，应该从让人民群众满意的事情做起，从人民群众不满意的问题改起^⑤。

为实现司法为民，就需要改进司法工作的作风。习近平总书记提出了司法工作中的“四个决不允许”^⑥。这项要求强调了司法工作要坚持以人为本、服务群众的根本宗旨。习近平总书记也对改进司法工作作风提出了要求：要加大对困难群众维护合法权益的法律援助，通过热情服务解决好老百姓打官司难的问题^⑦。

（四）坚持以公开促公正

阳光是最好的防腐剂，公开透明是实现司法公正的重要手段。在今天这样一个信息化的

① 全国干部培训教材编审指导委员会编：《建设社会主义法治国家》，党建读物出版社、人民出版社2019年版，第153—179页。

② 中共中央文献研究室编：《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68页。

③ 《“平语”近人——习近平谈司法体制改革》，http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/14/c_1121317456.htm。

④ 习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第157—160页。

⑤ 习近平：《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第148—149页。

⑥ 《习近平出席中央政法工作会议并发表重要讲话》，载《人民日报》2014年1月9日。

⑦ 中共中央宣传部编：《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社2016年版，第95页。

时代,公众的权利意识明显提高,信息公开的平台更加多元化,这些都要求司法公开必须真正推进。“公开是原则,不公开是例外”。司法机关的很多案件,特别是涉及老百姓利益的案件,并没有多少保密要求^①。对这些案件进行主动对外公开和全面公开,既是司法工作应尽的责任,也能体现司法工作公正性的自信。公开未必能保证每一个案件都能让民众感受到公平正义,但通过现实案例可知,正是因为公开了,民众,特别是当事人的知情权和监督权才得到了满足。用事实说服,用逻辑说服,用细节说服,其效果远好于用简单结论来说服^②。

党的十八大以来,一系列备受社会各界关注的大案和热点案件,通过包括微博直播庭审在内的多种方式进行网上公开,其开放透明力度是中国司法从未有过的,这一点也成为公众的切实感受。自2013年起,中国的司法公开已经不再局限于公开庭审,包括审判流程、裁判文书和执行信息在内的公开也大幅度推进。相关信息的公开平台相继建立,这些都是新时代以来司法公开取得的巨大进展。司法公开和机制变革成为倒逼和促进司法公正的推动力,这是新时代以来司法改革的一大亮点^③。我们有理由相信,在未来,随着移动互联技术运用的更加普遍,司法公开的途径将更加多元,司法公开的广度和深度也将进一步得到拓展。

结 语

中国共产党在以习近平同志为核心的党中央的领导下,在十五大以来依法治国思想的基础上,提出了全面依法治国的主张。这是在深刻总结了过往历史经验和教训的基础上作出的重大选择。全面依法治国是对之前依法治国思想的全方位推进。自十八大以来,习近平总书记率领全党,在多个方面推进了全面依法治国建设,法治体系建设取得显著成果,特别是进一步厘清了党和法的关系、权 and 法的关系,并且,作为突破口的司法体制改革得以深入推进。当然,我们还应该看到的是,推进全面依法治国是一个长期的历史过程,社会主义法规体系建设需要与时俱进;全民守法,特别是领导干部尊法守法、依法行政的观念还需继续普及和提高;司法体制改革还在推进当中。另外,未来工作的开展,既需要顶层设计,也需要各地的实践探索。要做到两者相结合,既需要建立监督机制推动顶层制度的落地,也需要建立容错纠错机制,宽容各地党政干部在工作中,特别是改革创新实践中的失误。

(责任编辑:赵 婷)

① 《十八大以来重要文献选编》,中央文献出版社2014年版,第720页。

② 苏秦:《公开促公正,司法更有公信》, <http://opinion.people.com.cn/n/2015/0924/c1003-27629492.html>。

③ 《司法改革“新亮点”:以司法公开和机制变革倒逼、促进司法公正》, http://www.xinhuanet.com/politics/2015lh/2015-03/12/c_1114618636.htm。