习近平的法治思维方法在浙江的探索与实践

浙江省中国特色社会主义理论体系研究中心

法治思维方法,是以法治理念为基础,以法治基本内涵为约束和指引,运用法治理念和法治方法想问题、作决策、办事情的思维方法。习近平总书记深刻指出,“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作”。

在浙江工作期间,习近平同志高度重视法治建设,2003年7月提出“八八战略”时,就将法治建设纳入其中,并始终坚持以法治思维方法指导实践,有力推动了浙江民主法治建设和经济社会发展。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央在领导推进全面依法治国、加快建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家新的伟大实践中,形成了习近平法治思想,实现了对习近平的法治思维方法的理论升华。

一、习近平在浙江工作期间对法治思维方法的探索与实践

建设“法治浙江”,是习近平同志在浙江工作期间作出的一项重大决策部署,是在省域层面推进社会主义法治建设的积极探索和具体实践。回顾“法治浙江”战略的决策和实施,可以深刻认识到习近平的法治思维方法的丰富内涵,深刻体会到习近平的法治思维方法所彰显的理论力量、实践力量、真理力量,深刻感受到习近平的法治思维方法所呈现的大视野、大格局、大智慧、大气魄。

1.坚持在党的领导下建设社会主义法治,彰显法治思维方法的根本原则。理论和现实都表明,没有脱离政治的法治,法治与政治是辩证统一的。习近平同志在浙江工作期间强调,必须把加强党的政治、思想和组织领导贯穿于“法治浙江”建设的全过程。2006年4月,习近平同志在浙江省委十一届十次全会上明确指出,“党的领导是社会主义法治的根本保证”,“必须旗帜鲜明地坚持党的领导,在党的领导下发展社会主义民主、建设社会主义法治”。他还指出,必须坚决反对那种假借民主、假借法治来否定党的领导的错误倾向,“法治建设绝不是要削弱党的领导,而是要从理念上更好地强化党的意识、执政意识、政权意识,从制度上、法律上保证党的执政地位,通过改善党的领导来更有效地坚持党的领导、加强党的领导,通过完善党的执政方式来更有效地提高党的执政能力、保持党的先进性”。坚持和改善党的领导对推进法治建设具有全局性的作用,是法治浙江建设的根本保证。浙江省委十一届十次全会审议通过的《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》(以下简称《决定》),把“坚持和改善党的领导”列为八大任务之首,分别就“完善党的领导方式”、“贯彻依法治国基本方略,提高依法执政水平”、“以提高执政能力为重点,进一步加强党的建设”三个方面提出了具体要求。《决定》明确指出,要加强党对立法工作的领导,善于把党委的重大决策与地方立法结合起来,从制度上保证“八八战略”、“平安浙江”、文化大省等战略部署的贯彻实施;督促、支持和保证国家机关依法行使职权,在法治轨道上推动各项工作的开展;支持审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权,加强对司法活动的监督和保障,保证司法公正。《决定》同时强调,党员干部特别是领导干部要牢固树立法治观念,带头学习法律、遵守法律,维护宪法和法律的权威,自觉成为建设“法治浙江”的实践者、推动者、宣传者。

为推动“法治浙江”建设,浙江成立各级党委法治建设领导机构,加强对法治建设的组织领导。2006年5月,省委成立了建设“法治浙江”工作领导小组,习近平同志亲自担任组长。领导小组定期研究解决法治建设中的重大问题和突出问题,负责指导、协调“法治浙江”建设各项工作,为全面落实“法治浙江”建设各项任务提供了强有力的组织保障。在习近平同志的带动下,各级党委书记都担任了同级法治建设工作领导小组组长,全省上下形成了一级带一级、层层抓落实的法治建设推进机制。各级党委把法治工作作为一项统领全局的中心工作来抓,全力督促、支持、保证同级立法机关、行政机关、审判机关、检察机关依法履行职责。

2.以法治思维方法推进民主建设,突出坚持和完善人民代表大会制度。民主为法治奠定基础,法治为民主提供保障,这是现代民主法治所追求的目标,也是习近平法治思维方法的内在要求。人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民代表大会制度是人民当家作主的重要途径和最高实现形式。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是党领导、支持、保证人民当家作主,实现党对国家和社会事务领导的政权组织形式,必须坚持和完善人民代表大会制度。2004年2月,习近平同志在浙江省人大常委会党组民主生活会上指出:“人民代表大会制度是党领导人民当家作主的最好组织形式,体现了人民是国家的主人,享有行使管理国家事务的权利。”在2004年9月召开的纪念浙江省人民代表大会成立五十周年座谈会上,习近平同志进一步指出,“人民代表大会制度是适合我国国情的好制度”,“坚持和完善人民代表大会制度必须不断加强地方人大工作”,人大及其常委会要自觉接受党的领导,在依法履行职责的过程中,全面贯彻党的路线方针政策,使党的主张经过法定程序成为国家意志,切实把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。

把坚持和完善人民代表大会制度列为“法治浙江”建设的八大任务之一,是习近平的法治思维方法在浙江的重要实践创新。《决定》分别就支持和保证人大及其常委会依法行使各项职权、充分发挥人大代表作用、正确履行人大的监督职能、加强人大常委会制度建设提出了明确的目标要求。省人大常委会根据《决定》要求,切实加强立法工作,及时制定配套性实施性补充性法规,努力使浙江经济、政治、文化、社会和生态文明建设各个领域有法可依,切实加强法律监督,保证宪法和法律的正确实施,推进依法行政和公正司法,及时完善行使重大事项决定权的制度,推进行使重大事项决定权的程序建设,有效推进了人民当家作主的法治化进程,使社会主义民主在浙江大地不断发扬光大。

3.以法治思维方法推进权利保障,确保人民群众政治经济文化权益得到充分实现。用法治保障人民权利、增进民生福祉,是贯彻以人民为中心的发展思想的必然要求。习近平同志在浙江工作期间多次强调,要以最广大人民的根本利益为法治建设的出发点和落脚点。2006年4月,习近平同志在省委十一届十次全会上指出,“这是我们党全心全意为人民服务的根本宗旨和立党为公、执政为民的本质要求在法治上的体现”。所以,他不但要求“围绕维护人民群众根本利益,把解决人民群众最关心的问题,作为推进‘法治浙江’建设的切入点,使‘法治浙江’建设一开始就惠及群众,让群众感受到实际效果”,而且还对在立法、执法、司法、监督等环节如何坚持执法为民提出具体要求,指出“要坚持以人为本的理念,在立法、执法、司法的各个环节上体现尊重和保障人权,做到为人民执法、靠人民执法”。

“坚持以人为本”是习近平同志谋划法治工作的价值坐标,成为法治浙江建设的基本原则。《决定》把“确保人民的政治、经济和文化权益得到切实尊重和保障”确定为“法治浙江”建设的重要任务,分别围绕“扩大基层民主”、“完善保障公民权益的体制机制”、“健全权利救济和维护机制”和“切实保障人民群众生命财产安全”,作出了一系列部署。“法治浙江”建设始终彰显维护最广大人民的各项权益,促进社会公平正义的价值取向。

4.以法治思维方法推进权力规范,全面谋划和推进法治政府建设。执政之要在于为民,行政之要在于依法。习近平同志高度重视依法行政工作,明确提出,“依法规范行政权力、全面建设法治政府,是建设‘法治浙江’的关键所在”。2004年7月,他在省直机关效能建设工作现场会上指出,要“切实把追求效率与坚持依法行政、依法办事结合起来,全面提高依法行政水平”。他还指出,要按照“合法行政、合理行政、程序正当、权责统一”的要求,特别是“行政权力与责任紧密挂钩、与行政权力主体利益彻底脱钩”的原则,加快建立权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的行政执法体制。强调要切实纠正一些行政机关执法不力、执法不严、执法违法、执法扰民和执法“寻租”现象。

在高度重视依法行政的基础上,习近平同志统筹谋划加快法治政府建设。《决定》不但把加强法治政府建设作为法治浙江建设的八大任务之一,而且还明确提出省政府要制定出台加快政府职能转变推进法治政府建设的意见。2006年6月,浙江省政府下发了《浙江省人民政府关于推进法治政府建设的意见》(以下简称《意见》),明确了建设法治政府的总体要求、工作目标和主要任务,并分别就全面履行政府职能、全面推进依法行政、积极稳妥推进行政管理体制改革、创新行政管理方式、加强队伍建设和组织领导设定了具体明确的工作举措。《意见》擘画了“十一五”时期浙江法治政府建设的宏伟蓝图,为浙江在2010年基本实现职权法定、依法行政、有效监督、运转高效的法治政府目标提供了路线图和时间表,为各级政府依法全面履行职能、严格规范公正文明执法效果得到社会公认、依法行政水平明显提高奠定了良好基础。

5.以法治思维方法推进公平正义,凸显社会主义法治的价值追求。法治的生命线是公平和正义。在浙江工作期间,习近平同志指出:“司法工作是保障社会公平正义最后一道防线。要以保证司法公正为目标,树立公平正义和保护人权的司法理念。”2006年4月,他在省委十一届十次全会上明确指出,要进一步加强司法体制和工作机制建设,认真落实中央推进司法体制改革的各项举措,健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运转的司法体制,从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权,规范审判行为和检察执法行为,增强司法的权威性和社会公信力。他还对司法机关如何保障社会公平正义作出了许多具体的指示,强调要坚持法律面前人人平等,确立依法办案、无罪推定的司法原则,做到实体公正与程序公正并重。对于刑事案件,他强调,“违法犯罪必须查处,坚持在法律面前人人平等,绝不姑息迁就任何人、任何事”,案件审理时则务必慎之又慎,“惴惴小心,如临于谷”,要坚持罪刑法定和罪责刑相适应原则,严格执行刑事法律和刑事政策。对于民商事案件,他指出,要强化用法律手段调节经济社会关系的职能,依法保护合法权益,审慎处理各类纠纷,确保司法公正,无愧于头顶上的“天平”。对于行政诉讼案件,他要求通过行政审判,有效化解行政纠纷,推进依法行政,促进政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务职能的不断完善,维护和实现公民的合法权益。

“加强司法体制和工作机制建设”被列为法治浙江建设的八大任务之一,构筑起了维护社会公平正义的制度屏障。《决定》就全面贯彻和落实中央推进司法体制改革的各项举措作出部署。浙江省高级人民法院和浙江省人民检察院先后制定出台了贯彻落实省委“法治浙江”建设的实施意见,分别围绕规范司法审判(执行)行为和检察执法行为推进司法改革制定了行动方案,开展了一系列在全国范围内具有示范意义的创新性实践。浙江省高院在当年度提出并启动实施了“三项承诺”:坚持公平、正义与效率,认真办好每个案件,努力做到不使有诉求的群众因经济困难打不起官司,不使有理有据的当事人因没有关系打不赢官司,不使胜诉当事人的合法权益因执行不力、不公得不到保护。“三项承诺”的提出和实施,极大地增强了浙江法院系统的司法权威性和社会公信力,大大提升了全省公平正义的“司法环境指数”。

6.以法治思维方法推进社会治理,把法律制裁的强制力量和道德教育的感化力量结合起来。社会善治离不开法律与道德的同频共振。习近平同志对法律与道德的关系有着科学辩证的认识。2006年4月,他在省委十一届十次全会上指出:“法律与道德,历来是建立公序良俗、和谐稳定社会的两个保障。法治和德治,如车之双轮、鸟之两翼,一个靠国家机器的强制和威严,一个靠人们的内心信念和社会舆论,各自起着不可替代而相辅相成、相得益彰的作用,其目的都是要达到调节社会关系、维护社会稳定的作用,保障社会的健康和正常运行。”在法治建设的路径上,习近平同志倡导坚持法治与德治相结合。他明确提出:“社会主义道德是社会主义法治具有合理性、正当性和合法性的内在依据,社会主义法治的价值、精神、原则、法理等大多建立在社会主义道德的基础上,其诸多制度和规范本身又是社会主义道德的制度化和法律化。”他强调,“建设‘法治浙江’,必须把握法治与德治的互补性、兼容性和一致性,坚持一手抓法治建设,一手抓道德建设,把法律制裁的强制力量和道德教育的感化力量紧密地结合起来,把硬性的律令和柔性的规范有机地融合在一起,把树立社会主义法治理念和树立社会主义荣辱观结合起来”。他还就农村法治德治问题特别指出,“在建设社会主义新农村的新形势下,要实现农村的和谐稳定和长治久安,就必须继续加强思想道德建设”,“坚持德治与法治并举,建立一种符合农村经济社会发展要求的‘法治秩序’”。

在习近平同志亲自部署下,《决定》把“坚持法治与德治相结合”设定为基本原则,明确要“充分发挥以德治国的重要作用,在加强社会主义法治建设的同时,进一步加强社会主义道德建设”。同时,对“切实加强思想道德建设”提出了明确要求,强调要“努力形成与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德规范”。

二、习近平在浙江工作期间运用法治思维方法的主要特征

习近平同志在浙江工作期间对法治思维方法的探索和实践,是马克思主义法治思想在省域层面的创新运用,是坚持从实际出发探索法治规律、尊重法治规律、把握法治规律、严格按照法治规律办事的过程,具有深邃思想内涵、严谨理论品格、鲜明时代特征和务实实践导向,为党的十八大以来持续深化法治浙江建设提供了重要遵循,与习近平法治思想在要求上内在一致。

1.坚持从政治和战略上思考,突出“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的根本要求,彰显了坚定不移走中国特色社会主义法治道路的自信。法治是重要的上层建筑,是有原则、有方向的。习近平的法治思维方法始终坚持正确的政治立场、政治方向和政治原则,坚定地沿着中国特色社会主义法治道路,牢牢把握“党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”的根本要求,在省域层面进行创造性法治探索和创新性法治实践,体现法治建设的高度政治坚定性。在浙江工作期间,习近平同志反复强调,在推进“法治浙江”建设中,要认真贯彻依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导五个方面的内容,更好地体现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。他强调,社会主义民主政治,是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。党的领导是社会主义法治的根本保证。把党依法执政的过程作为实现人民当家作主和实行依法治国的过程,作为巩固党的执政地位的过程,作为建设社会主义政治文明的过程。他特别指出,要防止一些别有用心的人,打着依法治国的幌子否定党对政法工作的领导,打着司法改革的旗号否定社会主义制度。他反复强调,实现人民当家作主,不仅是中国特色社会主义的本质要求,也是共产党执政的本质要求。这些重要思想和重要观点,深刻阐明了法治建设举什么旗帜、走什么路、向着什么方向前进等根本问题,为法治浙江建设立标定向、立柱架梁,并在新时代法治中国建设中得到充分体现和不断发展。党的十八大以来,习近平总书记多次强调,要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,并在党的十八届四中全会上将其作为我国社会主义法治建设的一条基本经验进行深入系统阐述,指出:“我们强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,最根本的是坚持党的领导。坚持党的领导,就是要支持人民当家作主,实施好依法治国这个党领导人民治理国家的基本方略。”

2.坚持从改革发展稳定全局谋划,把握“服务大局是社会主义法治的重要使命”的基本定位,发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障和引领作用。法治是社会治理的基石。习近平的法治思维方法坚持以马克思主义立场、观点、方法,观察、分析和解决法治问题,把法治建设放在改革发展稳定全局中加以认识和把握,注重发挥法治的支撑和保障作用,法治成为推动改革的“控制阀”、发展的“助推器”和稳定的“压舱石”。在浙江工作期间,习近平同志就强调要认识到立法、执法、司法之中有政治,必须从讲政治的角度来想大局、谋大局、服务大局。他指出,要正确处理服务大局与严格依法履行职责的关系,正确处理全局利益与局部利益的关系,正确处理执法的法律效果与社会效果之间的关系,追求法律效果与社会效果的统一,防止不顾大局孤立执法、机械执法。他既注重在法治轨道上谋划和推进浙江改革发展各项工作,同时又注重利用法治手段和法治力量克难攻坚、维护社会和谐稳定。“要从历史唯物主义的角度加深对法治的理解,从‘四位一体’的角度认识建设‘法治浙江’的重大意义”,“只有把社会生活的基本方面纳入法治的调整范围,经济、政治、文化和谐发展与社会全面进步才有切实的保障,整个社会才能成为一个和谐的社会。社会主义和谐社会的‘六大特征’都具有法治的属性”等一系列重要论述,深刻反映了习近平同志始终从高站位、宽视野中去谋划法治建设的鲜明特征。党的十八大以来,习近平总书记反复指出,要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。他强调:“我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式,不断把法治中国建设推向前进。”坚持治国理政的这“两个基本”,标志着我们党对法治文明发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的认识达到了一个新的高度。

3.坚持从规则先行着眼,强化“立法是法治的基础”的重要职能,为发展创造良好的法治环境。小智治事,中智治人,大智立法。习近平的法治思维方法充分体现出程序意识和规则意识的鲜明特征,始终贯穿着法治是规则之治、规则先行是核心要义的法治原则,立足于发挥法治管根本、管全局、管长远的作用,真正使法治落地生根,树立法律权威,成为人们的行为自觉,成为社会的价值风尚,从而不断增创社会发展新优势。在浙江工作期间,习近平同志强调要以宪法和法律为依据,立足浙江实际,切实加强地方立法工作。《决定》把“加强地方性法规和规章建设”作为八大任务之一,并就“健全法规规章”“完善立法机制”和“提高立法质量”三个方面提出了明确要求。习近平同志指出,“地方性法规规章是我国社会主义法律体系的重要组成部分”,“要根据宪法和立法法,适应我省经济社会发展走在前列的要求,加快地方立法步伐,不断完善与国家法律法规相配套、具有浙江特色的地方性法规规章体系”。他还系统阐述了地方立法的四条指导思想:一是立法要为发展服务。“为发展创造一个必备的法制环境,这是地方立法工作的主攻方向。要坚持立法决策与改革、发展、稳定的重大决策相结合,围绕发展、服从发展、服务发展、促进发展”。二是立法要有地方特色。“地方特色是地方立法的生命力所在”,“必须紧密结合我省经济社会发展的实际,充分发挥其补充、先行、创制的作用,体现地方特色,提高针对性、可操作性,防止照抄照转,搞‘大而全’、‘小而全’”。三是立法要维护人民根本利益。“要按照权利和义务、权力和责任相一致的原则,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利和义务,科学合理地规定国家机关的权力和责任,坚决摒弃立法就是管理老百姓的错误观念,坚决克服和防止部门利益法制化的倾向”。四是立法要体现时代性。“要体现与时俱进的精神,处理好稳定性与变动性、前瞻性与阶段性的关系”。国家要善治,须先有良法。党的十八大以来,习近平总书记亲自谋划推进中国特色社会主义法律体系和党内法规体系建设实践。他强调,“要坚持问题导向,提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性,发挥立法引领和推动作用。要抓住提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法,完善立法体制和程序,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护”,这充分体现了习近平法治思想的规则先行特征。正是这样,在党的十八大以来短短几年时间里,我国实现了中国特色社会主义法治体系的不断发展完善。

4.坚持从权利本位出发,坚守“把实现、维护和发展广大人民群众最根本的利益作为出发点和落脚点”的价值旨归,彰显了公平正义这一社会主义法治价值追求。社会主义法治的根本目的,在于保障人民权益、增进民生福祉。人民性是习近平的法治思维方法的显著特征。在浙江工作期间,习近平同志始终站在人民立场上谋划法治建设,牢牢把握人民是依法治国的主体和力量源泉,坚持“人民主体”“人民中心”“人民至上”,注重发挥法治公平正义的基本价值,保障群众合法权益,彰显出高度的为民情怀。他反复强调:“最广大人民群众的根本利益是地方立法的出发点和落脚点。我们所制定的法规,只有真正反映了人民群众的根本利益,体现了人民群众的基本要求,才能为广大人民群众所拥护、所接受、所依赖。”2004年,“国家尊重和保障人权”被正式写入我国宪法。在《决定》中,可以清晰地看到,保障人权、维护社会公平正义是一条主线和最大亮点之一。习近平同志指出:“要坚持以人为本的理念,在立法、执法、司法的各个环节上体现尊重和保障人权。”他还说过:“比如说,效率与公平的问题,就是要先让一部分地区、一部分人富起来,为此不断出台完善政策和制度,把保护私有财产写进了宪法,允许生产要素包括资本参与分配。”此外,习近平同志还就残疾人、农民工、就业困难人员等特殊群体人员的合法权益维护问题,作出了诸多阐述和强调。他指出,要“建立健全法律援助经费保障机制,确保让每一位群众遇到矛盾之时先去调解,调解不成也愿意打‘官司’、懂得打‘官司’、打得起‘官司’,信得了打‘官司’的最终结果”。党的十八大以来,习近平总书记在推动法治中国建设中一系列关于权利保障的重要论述,很多都可以追溯到他在浙江工作期间的理论探索和实践创新。比如,2012年12月,他在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上明确强调:“我们要依法保障全体公民享有广泛的权利,保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保证公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实,努力维护最广大人民根本利益,保障人民群众对美好生活的向往和追求。”

5.坚持从依法用权入手,树立“依法执政、依法行政和依法办事”的法治理念,运用法治方式处理各种事务。天下之事,不难于立法,而难于法之必行。习近平的法治思维方法十分注重法治的实践运用,用法治规范权力运行,确保法律从“纸面上的法”真正落实为“行动中的法”,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的有机统一,在全社会确立法治的共同信仰。在浙江工作期间,习近平同志多次强调要把各项工作纳入法治化轨道、在法治化轨道上开展各项工作。

(下转第5版)