

# 常州法学

# 常州市司法行政系统法治宣传活动集锦 (一)



省人大常委会副主任、党组副书记王燕文  
调研溧阳市八字桥村法治乡村建设



市司法局局长张加林带队走访企业开展  
送法进企活动



法治文化乡村行活动启动仪式



常州市第三届青少年法治宣传周启动



普法直通车普法



建设“法律援助”主题公园

# 更好发挥广大法学法律工作者 在全面依法治国中的重要作用

新时代赋予新任务，新思想指引新征程。广大法学法律工作者要自觉做习近平法治思想的坚定信仰者、积极传播者、模范践行者，认真履职尽责，积极担当作为，为建设法治中国、实现中华民族伟大复兴中国梦作出新的更大贡献。

## 一、深入学习领会习近平法治思想，切实把习近平法治思想贯彻落实到全面依法治国全过程

要全面系统深入学习习近平总书记《论坚持全面依法治国》等原著原文，深刻领会“十一个坚持”的精髓要义和各个“坚持”之间的逻辑关系，做到学、思、用贯通，知、信、行统一。积极投身全面依法治国实践，发挥智库重要作用，努力把全面依法治国的情况摸清、问题找准、对策提实，为法治中国建设提供学理支撑和智力服务。及时跟进国家和地方法律工作，推动健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法律制度。围绕深化司法责任制综合配套改革、加强司法制约监督、健全社会公平正义法治保障制度等方面，开展调查研究、科学论证、效果评估等工作，为执法司法体制改革提供更加丰富和坚实的理论支撑。

## 二、深化对习近平法治思想理论体系、话语体系、教材体系的研究

法治实践永不止步，理论创新永无止境。要深化对习近平法治思想理论体系的研究，推进实践基础上的理论创新，发展体现历史进步、时代发展、中国智慧的中国特色社会主义法治理论。加强习近平法治思想话语体系建设，推动习近平法治思想话语体系的学理化、大众化、国际化，将中国特色社会主义国家制度和法律制度优势转化为理论和话语优势。要深化对习近平法治思想教材体系的研究，继续做好进校园、进课堂、进头脑工作，培养更多社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要及时总结编写经验，坚持以习近平法治思想为统领，推动形成适应全面依法治国要求、立足学术前沿、门类齐全、学段衔接的法学教材体系。

## 三、充分发挥习近平法治思想研究中心重要阵地和平台作用，引领习近平法治思想研究和实践

要认真贯彻党中央决策部署，把习近平法治思想研究中心打造成为习近平法治思想研究的学术高地。发挥研究中心在学术引领、重大课题攻关、创新人才培养等方面的优势，加快推动研究成果转化应用，以习近平法治思想引领中国特色社会主义法治理论创新发展。发挥研究中心重要学习平台作用，积极开展习近平法治思想的学习教育工作，推动习近平法治思想学习往深处走、往实处走。运用各类融媒体手段和平台加强对习近平法治思想的宣传解读，加强对外宣传阐释，用中国理论阐释中国实践，用中国实践升华中国理论，不断扩大中国法治在全球法治舞台上的话语权和影响力。



# 目 录

封面题字：王仲方  
(中国法学会原会长)

## 《常州法学》编委会

主 任：姜洪鲁

副主任：张双庆 陈 翔

编委（按姓名笔画排序）：

严瑞忠 李 浩 张双庆

张加林 陈 翔 罗志平

周 忠 姜洪鲁 夏 明

顾 锋 高 军 黄 欣

蒋建伟 滕 晖 潘耿介

主 编：潘耿介

副 主 编：蒋涌涛

责任编辑：王 奕

### 权威频道

新时代法学研究的使命与担当

.....王其江（1）

### 本期特稿

党委法治建设议事协调机构职能作用发挥研究

.....张正朝（4）

### 普法工作

全面贯彻习近平法治思想

奋力开启“八五”普法新征程

.....常州市法治宣传教育领导小组办公室（9）

### 习近平法治思想研读

以习近平法治思想为指导

坚定不移走中国特色社会主义法治道路

.....王 晨（12）

习近平法治思想的实践要求

.....付子堂 崔 博（17）

习近平法治思想的四个理论特色

.....杨学博 步 超（22）

习近平法治思想是建设新法学的根本指导思想

.....江 溯（26）

主管：常州市委政法委  
主办：常州市法学会  
编辑：《常州法学》编辑部

内部资料 免费交流  
2021年第4期  
(总第169期)  
2021年12月30日出版  
(期/季)

编辑部地址：

常州市龙城大道1280号  
市行政中心1号楼A座17楼1718室

编辑部电话：(0519) 85680672

编辑部邮编：213022

编辑部电子邮箱：czfxh@sina.com

承印：常州市通华印刷有限公司

印数：500

发送对象：政法部门  
行政执法部门  
律师协会  
会员单位  
高校

---

**党史学习教育专题**

坚持依宪治国、依宪执政  
..... 陈训秋 ( 28 )  
百年大党如何引领中国法治发展?  
..... 朱景文 ( 37 )

---

**法学研究**

《民法典》视域下检察机关民事调查核实权  
运行机制研究  
..... 张明 ( 43 )  
江苏省检察机关虚开增值税专用发票案件数据分析  
..... 熊丽 ( 49 )  
民法典中混合担保的追偿权研究  
..... 王絮 ( 53 )

---

**2020年度法律援助优秀案例选登**

让城市建设者感受到法律的温度  
——常州经开区法律援助中心对白某某等 4 人追索工资  
提供法律援助案..... ( 57 )  
游乐场里的纠纷“多奇妙”  
——天宁区法律援助中心对徐某某健康权纠纷  
提供法律援助案..... ( 58 )  
欠薪补偿难索要 据理调解终获赔  
——钟楼区法律援助中心对王某等 14 人追索劳动报酬  
提供法律援助案..... ( 60 )

# 新时代法学研究的使命与担当

王其江

社会大变革的时代，往往也是哲学社会科学大发展的时代。中国特色社会主义进入新时代，这是一个需要理论而且一定能够产生理论的时代，这是一个需要思想而且一定能够产生思想的时代。坚持和发展中国特色社会主义，实现中华民族伟大复兴的中国梦，是前无古人的伟大实践，为法学学术繁荣提供了强大动力和广阔空间。中国法学大有可为，也应该大有作为。

党的十八大以来，广大法学研究者勇立时代潮头，积极为党和人民述学立论、建言献策，切实担负起历史赋予的光荣使命，推动中国法学自信自强、守正创新，为改革发展提供了有力法学支撑。踏上新征程，中国法学需要在问题意识、思路方法、学术成果等方面紧跟时代和实践发展步伐，努力构建中国特色、中国风格、中国气派的法学学科体系、学术体系、话语体系，为坚持和发展中国特色社会主义、建设法治中国作出更多原创性学术贡献。

## 增强使命意识，为全面依法治国提供深厚学术支撑

全面依法治国是国家治理的一场深刻革命。当代中国法学研究应立足法治中国建设实践，深刻把握全面依法治国的政治方向、重要地位、工作布局、重点任务、重大关系、重要保障，增强责任感使命感，坚持理论和实践相结合，不断取得新成果。

中国特色社会主义实践向前推进一步，

法治建设就要跟进一步，法学研究也要与时俱进。社会主义法治建设，要统筹考虑国际国内形势、法治建设进程和人民群众法治需求，同推进国家治理体系和治理能力现代化的要求相适应。法学研究应深入思考如何不断完善顶层设计、创新和深化全面依法治国实践，持续推进法治领域改革，解决好立法、执法、司法、守法等领域的突出矛盾和问题，加快建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，奋力建设良法善治的法治中国。

新中国成立70多年来，我们创造了经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”，这与我们不断推进社会主义法治建设密不可分。当前，我国已转向高质量发展阶段，但发展不平衡不充分问题仍然突出，重点领域关键环节改革任务仍然艰巨，如创新能力不适应高质量发展要求、民生保障存在短板、社会治理还有弱项等。法学研究应深入思考如何更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，坚持依法应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，为续写“两大奇迹”新篇章贡献智慧和力量。

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，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、命运所系。面对深刻复杂变化的国际国内环

境，艰巨繁重的改革开放和社会主义现代化建设任务，法学研究应深入思考如何提高党依法执政、依法行政能力，确保党在新时代坚持和发展中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强领导核心。

当今世界正经历百年未有之大变局，国际力量对比深刻调整，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。特别是近年来，个别国家滥用没有国际法依据的单边制裁和所谓“长臂管辖”，涉外法律斗争形势越来越严峻。随着我国日益走近世界舞台中央，我国企业和公民也越来越多地走向世界。法学研究应深入思考如何善于运用法治思维和法治方式防范化解各类风险隐患，积极应对外部环境变化带来的冲击和挑战，维护我国国家安全，维护我国企业和公民合法权益。

### 聚焦时代课题，积极贡献法学智慧法学力量

时代课题是理论创新的驱动力。当代中国法学研究要聆听时代声音，回应时代呼唤，认真研究解决重大而紧迫的学术前沿问题，立足中国实际，把握时代发展脉搏，实现学术创新发展。

深化对习近平法治思想的研究。习近平法治思想擘画了新时代全面依法治国的宏伟蓝图，凝聚了法治建设的中国经验和中国智慧，彰显了社会主义法治的强大生命力和显著优越性，是马克思主义法治理论中国化的最新成果，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。在法学研究中，必须把加强习近平法治思想研究作为当前和今后一个时期的首要任务，深化对习近平法治思想理论体系、学科体系、教材体系的研究，不断推出高质量研究成果。围绕习近平法治思想的“十一个坚持”，分专

题开展研究，系统阐释习近平法治思想的基本精神、基本内容、基本要求，推出一批高水平学术成果。习近平法治思想是不断发展的、开放的理论体系，要深入研究这一思想的新发展、与中国法治实践的紧密关系，以及对全面依法治国全过程和各方面的指导意义。

深化对全面依法治国理论和实践的研究。围绕党中央提出的重大法治战略、重大立法事项、重点改革举措开展研究。围绕就业、教育、医疗、社保、住房、养老、食品安全、生态环境、社会治安等群众急难愁盼问题以及法治领域群众反映强烈的突出问题加强调查研究，集中进行攻关，为加快推进法治中国建设提出高质量的应用对策建议。增强法学研究的大局观念，服务全面依法治国顶层设计、国家和地方立法工作，服务政法领域全面深化改革，服务平安中国、法治中国建设，服务为党和国家各项工作营造良好法治环境。

深化国家重大战略相关法律问题研究。法学研究要胸怀“国之大者”，与国家发展同频共振。立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，推动高质量发展，围绕“十四五”时期科技创新、产业发展、国内市场、深化改革、乡村振兴、区域发展、文化建设、绿色发展、对外开放、社会建设、安全发展、国防建设等重点领域法律问题深入研究，对建设共同富裕示范区等国家重大发展战略加强研究，不断提升服务科学决策的能力水平。

深化依规治党相关问题研究。围绕健全党领导全面依法治国的制度和工作机制加强研究，回答好如何通过法治保障党的路线方针政策有效实施等问题，推进党的

领导制度化法治化，为坚持党的领导、加强和改善党的领导提供学理支撑。围绕坚持依法治国和依规治党有机统一加强研究，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规管党治党，确保国家法律和党内法规相辅相成、相互促进、相互保障。

深化涉外法治研究。围绕统筹推进国内法治和涉外法治，积极开展国际法治合作，服务涉外法治工作战略布局，对建设新型国际关系、构建人类命运共同体、推动共建“一带一路”高质量发展等相关法律问题加强研究。研究推进我国法域外适用的法律体系建设、构建国际商事纠纷解决机制等，运用法治思维和法治方式有效应对挑战、防范风险，坚决维护我国主权、安全、发展利益，维护我国企业和公民合法权益，为提高涉外工作法治化水平提供学理支撑。

### 拓展研究思路，更好揭示法治运行内在规律

工欲善其事，必先利其器。当代中国法学研究要做到立足实践发展、回应时代关切，必须在研究思路继续拓展，在研究方法上不断创新，以宽广的研究视角和综合的研究方法，更好揭示法治运行的内在规律，推动法学研究不断迈上新台阶。

坚持理论与实践相结合。坚持运用马克思主义法治理论的立场、观点、方法，系统总结运用我国社会主义法治建设的鲜活经验，不断深化研究，推进中国特色社会主义法治理论创新发展。坚持从我国国情出发，以我们正在做的事情为中心，从实践中来、到实践中去，准确解读中国现实、回答中国问题，从我国改革发展实践中提出新观点、构建新理论，推出具有中国特色的原创性成果。把论文写在祖国大地上，

让法学研究更符合中国实际、更具中国特色，更加有力地服务科学决策、服务党和国家工作大局。

坚持历史与现实相贯通。提高历史思维能力，胸怀中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，树立大历史观，从历史大势、时代大潮、全球风云中分析演变机理、探究历史规律，提出因应策略，增强法学研究的系统性、针对性、创造性。中华法系曾在世界法制史上独树一帜，积淀了深厚的法律文化，其中有很多优秀法律文化值得我们借鉴。要坚持不忘本来、吸收外来、面向未来，传承中华优秀传统文化，让中华优秀传统文化在新的时代条件下焕发新的生命力。

坚持国内与国际相衔接。随着我国综合国力和国际地位不断提升，国际社会对我国的关注前所未有，同时我国发展面临的外部环境仍然严峻复杂。要树立国际视野，增强理论自信，用中国法治理论阐释中国实践，用中国法治实践升华中国法治理论，提炼标识性学术概念。善于讲好中国法治故事，更加充分、鲜明地展现中国法治故事背后的理论内涵和思想力量。开展国际法学研究交流对话，不断提升中国法学、中国法治在国际上的话语权和影响力。

（作者为中国法学会副会长、习近平法治思想研究中心办公室主任）



# 党委法治建设议事协调机构职能作用发挥研究

张正朝

2018年3月,中共中央《深化党和国家机构改革方案》中提出,为加强党中央对法治中国建设的集中统一领导,健全党领导全面依法治国的制度和工作机制,更好落实全面依法治国基本方略,组建中央全面依法治国委员会,负责全面依法治国的顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进、督促落实,作为党中央决策议事协调机构,中央全面依法治国委员会办公室设在司法部。2018年—2019年上半年,在地方机构改革中,按照该模式相继成立了全面依法治省(市、县)委员会及办公室,作为党委法治建设议事协调机构,负责推进地方法治建设各项工作。笔者结合法治建设工作实践,就党委法治建设议事协调机构性质定位、职能作用、制约因素、路径探析等方面作些理论研究和实践思考。

## 一、党委法治建设议事协调机构职责定位

党委法治建设议事协调机构的设立,是党治国理政的政治智慧和实践发展,是加强党对重大工作集中统一重要体现,是推进全面依法治国、实现国家治理体系和治理能力现代化的组织手段和制度保障。

### (一) 设立背景

党的十五大确立依法治国基本方略;党的十八大阐述全面推进依法治国重要思想;党的十八届三中全会专题研究全面深化改革提出推进法治中国建设目标任务;党的十八届四中全会专题研究全面推进依

法治重大问题的;党的十九大形成习近平新时代中国特色社会主义思想,提出成立中央全面依法治国领导小组;党的十九届三中全会提出组建中央全面依法治国委员会;党的十九届四中全会专题研究坚持和完善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问题,并进一步阐述中国特色社会主义法治体系;党的十九届五中全会提出有效发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用;2020年11月中共中央首次召开中央全面依法治国工作会议,形成习近平法治思想,推动依法治国进入新阶段。全面推进依法治国不仅是“四个全面”战略布局的重要组成部分,而且是协调推进“四个全面”的重要法治保障,在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。组建中央全面依法治国决策议事协调机构和地方党委法治建设议事协调机构,全面加强党对法治工作的集中统一领导,深化国家基本方略向治理基本方式层层推进、稳步前行,贯穿于治国理政全过程、各方面,为新时代中国特色社会主义建设奠定坚实制度基础和提供有力法治保障。

### (二) 职责定位

中央全面依法治国委员会,作为党中央决策议事协调机构,全面加强党中央对法治中国建设的集中统一领导,健全党领导全面依法治国的制度和体制机制,更好落实全面依法治国基本方略。主要职责是,

统筹协调全面依法治国工作，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，研究全面依法治国重大事项、重大问题，统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，协调推进中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家建设。地方党委法治建设议事协调机构，职责任务是贯彻落实上级决策部署，牵头承担地方法治建设谋划部署、协调推进、督察考核、政策研究，其职责定位是谋大事、议大事、抓大事，为党委决策提供服务，当好参谋。

### （三）职能作用

地方党委法治建设议事协调机构主要职能作用体现在：一是谋划部署。研究制定法治地区建设、法治政府建设、法治社会建设的总体规划和年度计划，组织依法治省（市、县）工作会议以及委员会成员、办公室成员等会议，总结工作，部署任务。二是统筹协调。组建完善依法治省（市、县）委员会、办公室以及立法、执法、司法、守法普法协调小组及办公室，制定落实工作规则和相关制度，统筹协调各单位各部门法治建设相关工作。三是督促落实。督促推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法各环节法治工作任务，开展法治地区、法治政府等创建活动。四是督察考核。制定细化相关考核督察工作规定，接受上级并对本级机关、下级党委政府开展法治建设、法治政府建设与责任落实情况进行日常督察和年度考核，纳入本地区本部门综合考核和领导干部绩效考核内容。

## 二、党委法治建设议事协调机构作用发挥制约因素

党委法治建设议事协调机构成立以来，深入贯彻习近平法治思想，统筹谋划工作，加强制度建设，建立工作机制，强化督促

检查，法治建设各项工作成效明显，但在统筹协调推进地方法治工作实践中，存在一些影响作用发挥体制机制方面的制约因素。

### （一）性质定位界定还不够优化明晰，存在机构设置虚置化倾向

一是机构自身性质决定。议事协调机构，一般是指为了完成某项特殊性或临时性任务而设立的跨部门的协调机构，虚置性较强，主要是借助领导权威和政治势能，整合跨部门跨行业资源利益，消除政策执行碎片化现象，议事协调机构自身法律依据和政策规范相对缺乏。二是职责范围较为宽泛。党委法治建设议事协调机构，实际上是要使党对法治工作实施更为有效的统领和协调，加强统的层次和力度，保证党中央令行禁止和工作高效。党对法治工作的领导是总揽，而不是事无巨细都抓在手上，使机构职责范围空泛不够具体。三是办事机构设置部门。党委法治建设议事协调机构的办事机构设在司法行政部门，目的是打破党政界限，同一件事情弄到一块去干，增强党委领导力，提高政府执行力，理顺党政机构关系，建立健全党委决策协调机制。因为法治建设必须坚持法治地区、法治政府、法治社会一体建设，全面推进立法执法司法守法各项工作，司法行政部门作为政府组成部门，牵头落实党委、政府、司法机关相关法治工作，协调难度比较大。

### （二）机构人员设置还不够协调到位，存在法治工作部门化倾向

一是机构设置部门化。地方机构改革方案均按照中央模式将地方党委法治议事协调机构设置到司法行政部门，没有对组织架构实体配置作出明确要求，司法部设置中央依法治国办秘书局、法治调研局、法治督察局，负责依法治国日常工作，省

一级基本配套成立三个处，市一级基本配置不全三个处室，县一级基本不单独设立相应科室。二是编制人员部门化倾向。法治议事协调机构人员编制总括在司法行政部门编制总额之中，由于机构合并带来的自身人员缩编等现实情况，基层特别是县一级法治建设力量相对薄弱，甚至没有专职人员从事法治工作。三是工作运行部门化。司法行政部门将法治建设工作部门作为内设机构，根据工作需要调整分配司法行政工作，致使专职部门工作职责不清。同时，对外协调法治建设工作时，同级党委政府部门认为是司法行政部门自身工作，尤其是县级司法行政部门副职领导分管法治工作，在协调工作时更是难以区别，增加协调工作难度。

### （三）体制机制运行还不够顺畅高效，存在工作推进空转化倾向

一是力量整合不足。地方党委法治建设议事协调机构由党委、政府、党委政法委以及相关部门主要负责人担任主任、副主任及成员，办事机构由党委政法委主要负责人兼任，层次比较高，每年召开一至二次会议，没有建立实体化运作机制，为开会而开会，为发文而发文，实际整合统筹力量比较困难。二是规范程序不够。议事协调机构设置、运作、考核没有建立科学有效的评估机制，成员调整、公文流转、工作报告、定期会议、检查督察等制度还没有完善并落实到位。三是作用发挥有限。办事机构设在司法行政部门，负责议事协调机构日常工作运转，在规划等文件内容上需要多次征求相关部门意见，在文件审定、公文流转、会议组织方面需要协调党委、政府、政法委等领导机关，立法、执法、司法、守法普法协调小组没有实体运作，自身工作任务也比较繁重，没有过多

精力牵头研究、指导督导相关法治工作，由于资源和力量分散，造成议事内容不深、涉及面过窄等问题，议事协调机构应有作用发挥有限。

### 三、党委法治建设议事协调机构职能作用发挥路径探析

习近平总书记指出，地方各级党委的议事协调机构要把握定位，重点是提高议事能力和协调能力，为党委决策服好务、当好参谋。为此，党委法治建设议事协调机构职能作用的充分有效发挥，需要探索实现职责明晰、设置科学、运作高效、考核严格的标准化体系。

#### （一）推进立法规制，注重规范建构

《国务院行政机构设置和编制管理条例》规定：“设立国务院议事协调机构，应当严格控制；可以交由现有机构承担职能的或者由现有机构进行协调可以解决问题的，不另设立议事协调机构。设立国务院议事协调机构，应当明确规定承担办事职能的具体工作部门；为处理一定时期内某项特定工作设立的议事协调机构，还应当明确规定其撤销的条件或者撤销的期限”。《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》规定：“县级以上地方各级人民政府的议事协调机构不单独设立办事机构，具体工作由有关的行政机构承担”。《中国共产党工作机关条例（试行）》规定：“严格控制议事协调机构常设办事机构的设立。议事协调机构负责的事项，可以交由现有工作机关牵头协调或者建立协调配合机制解决的，不另设常设办事机构”。党的十九大提出：“加快形成覆盖党的领导和党的建设各方面的党内法规制度体系”。2018年2月《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出：“深化党和国家机构改革的首要任务是，完善坚持

党的全面领导的制度，加强党对各领域各方面工作领导”，要求“建立健全党对重大工作的领导体制机制”，并进一步明确党中央决策议事协调权属、职能、工作范围和机构设置。《深化党和国家机构改革方案》继而将若干中央领导小组调整为党中央决策议事协调机构，进一步健全了党中央决策议事协调制度。由此可见，党中央决策议事协调制度遵循着现代国家治理的一般规律，体现了党的执政思维和领导方式的转变，本质是党对重大工作领导体制机制的有机重要组成部分，目的是推动实现国家治理体系和治理能力现代化。

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。中央全面依法治国委员会是集中统一领导法治中国建设的决策议事协调机构，地方党委法治建设议事协调机构是牵头负责地方法治建设的机构，在深化全面依法治国实践的当下，决策议事协调机构制度的法治化程度也要与时俱进。一是推动机构法定。中央层面探索制定《中国共产党机构编制工作条例》《机构编制法》，加强议事协调及其办事机构的设置、运行程序、运行规则、职能配置和撤销条件等法定化和制度化建设。地方层面落实制定《机构设置和编制管理条例》《议事协调机构管理办法》，明确议事协调机构设立运行、权责划分、组织结构、监管方式，严格遵循精简、统一、高效的原则，推动实现议事协调机构权责一致、资源整合、运行高效。二是注重规范建构。加强议事协调机构运行监督，建立科学的评估制度，有效评价议事协调机构的设置、运作、绩效，推动以其“精巧的治理结构设计”“高效的资源整合能力”“广泛的共识决策框架”，消解日常治理结构的负担，消除政策执行碎片化现象，实现加强党的

全面领导纲举目张的统领作用。三是探索实体架构。改变设立党委法治建设议事协调机构的思路，探索将党委政法委重组为党委法治委，将党委领导和管理政法工作的职能部门，转隶为党委领导和管理包括政法工作在内的法治建设工作的职能部门，优化和实现党对深化全面依法治国工作的领导。

## （二）优化机构设置，落实编制人员

《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出，深化党和国家机构改革要“以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点”“协同就是要有统有分、有主有次”。党中央决策议事协调机构的设立更注重统筹党政职能部门。包括全面依法治国委员会等多个决策议事协调机构将办事机构设在相关国务院组成部门，这种统筹设置党政职能部门的目的是提升党的领导能力，同时提升政府执行能力，推进建立高效的决策执行体系。一是探索设立模式。党中央将法治建设议事协调机构设在司法行政部门具有很深的用意。重组后的司法行政部门主要负责行政立法、行政执法、刑罚执行、公共法律事务管理和和普法宣传等工作，承担了统筹法治政府建设和法治社会建设相关工作，将党委法治建设议事协调机构设在司法行政部门，考虑职能相近、联系紧密，合署办公为了整合优化力量和资源，发挥综合效益。但在工作实践中，司法行政部门作为政府组成部门，在推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，推动法治地区、法治政府、法治社会一体建设过程中，感觉存在小马拉大车的现象，如何实现拉得住、拉得稳、拉得快，存在体制机制上的障碍。而将地方党委法治建设议事协调机构设立在地方党委办公室或者党委政法委更加科学合理，

更加优化高效。二是明确编制人员。科学合理确定“三定”方案，进一步明确地方党委法治建设议事协调办事机构设置、职能配置、人员编制，改变目前市、县一级办事机构的工作机构设置不统一、编制不单列的情况，确保省、市办事机构与司法部对应，县级办事机构设立独立科室。三是加强力量配备。按照编制数量配齐配强人员，选配政治素质高、法律功底好、综合能力强的人员从事法治工作，保证县级法治建设议事协调办事机构有专职领导和专职工作人员。

### （三）完善运作机制，整合资源力量

一是健全目标推进体系。根据中国特色社会主义法治指标体系，制定细化地方实践指标。研究确定法治地区建设五年规划、法治政府五年实施方案、法治社会五年实施方案以及每年要点、计划，推行指标任务实践评价制度。按照《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》《法治政府建设与责任落实督察工作规定》《关于开展法治政府建设示范创建活动的意见》等等，细化地方法治建设评价、督察、考核办法。二是优化协同配合机制。处理好法治建设办事机构和党委、政府、党委政法委，以及其他议事协调机构、协调小组和司法行政部门的关系，进一步明晰责任、落实分工、协同配合。特别是研究探索立法、执法、司法、守法普法四个协调小组有效运行机制，充分发挥其在各自领域的研究指导、把关落实、推进督导的作用。三是强化协调机构自身建设。健全落实法治建设议事协调机构工作规则、协调小组工作规则和办事机构工作细则，建立完善下一级地方议事协调机构和同级相关部门法治建设考核标准和考核办法，健全完善定期工作例会制度、工作报告、

信息报送等机制，推进办事机构实体化运行，构建运行顺畅、充满活力的一体化工作体系。

### （四）改进方式方法，提升工作质效

一是借力与借势相结合。议事协调机构通过地方党政一把手担任委员会主任或领导小组组长的方式，构建“党的领导在场”，再通过协调机构发文，提高专项工作的政治位阶，然后以工作责任制形式将政治压力转化为工作合力。法治议事协调办事机构是代表党委统筹协调地区法治工作的，也要通过构建“党的领导在场——构建权威——借势成事”的场域，将政治势能转化为治理势能。同时，也要借力而为，借助上级议事协调机构部署要求以及开展检查、督察、考核等工作，来统筹调配资源，协同配合分工，高效完成任务。二是务实与务虚相结合。法治建设议事协调机构职责任务是牵头抓总、运筹谋划、督促落实，工作总体上是以务虚为主，起草谋划法治规划计划，召开协调机构、办事机构会议部署落实。当前要转变观念、转变角色、转变职能，由务虚向务实转变，综合运用责任督察、工作检查、示范创建、考核评价等手段方式，来实体推进法治建设各项工作。三是横向与纵向相结合。法治建设议事协调办事机构要加强与当地党委、政府、党委政法委、司法机关以及行政机关请示报告、统筹协调、督察考核等工作。同时对上要落实上级议事协调及办事机构的指示任务，对下指导检查下级议事协调及办事机构工作，实现上下贯通、左右联动，形成法治合力，充分发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。

（作者系常州市委依法治市办副主任）

# 全面贯彻习近平法治思想 奋力开启“八五”普法新征程

常州市法治宣传教育领导小组办公室

2021年是“十四五”开局之年、“八五”普法启动之年、法治社会建设深化之年、法治乡村建设关键之年，全市普法依法治理工作坚持以习近平法治思想为指导，深入贯彻落实党的十九届三中、四中、五中、六中全会精神，以制定实施“八五”普法规划为抓手，全力倡导“法律即生活，生活即法律”，持续提升公民法治素养、社会治理法治化水平，推动把全民普法的制度优势转化为依法治理效能，充分发挥法治在新发展阶段中的引领、规范和保障作用，依法治理工作、非公经济法治护航经验获《人民日报》报道，被评为全省政法优秀创新成果，得到费高云、王燕文等领导视察肯定，为打造“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”出新贡献。

## 一、强化系统性，制定实施“八五”规划

一是编制好“八五”普法规划。坚持问题导向，坚持人民中心，坚持融合创新，提请市政府常务会议、市委常委会审议通过，并以市委市政府文件转发。提请市政府建议市人大常委会制定“八五”普法决议，提供法律支撑。指导推动各地各部门制定本地本部门“八五”普法规划。加强

督查指导，将规划的编制和实施列入年度考核内容，汇编各地各部门规划文件。二是落实好普法责任。深化“三节四时普法行”活动，落实年初联动事项公布、年中进度成效公布、年终履职评议结果公布（三公布）制度。率先制定国家机关普法责任履职“三单一书”制度。汇编公布64家市级机关部门年度普法计划，更新公示第二轮普法责任清单，组织年度市级机关履职评议活动，对8家重点单位采取“社会评价、专家评审、部门评判”三结合评议制度，对76家市级机关单位组织现场评议。三是发挥好指导协调作用。认真落实市委全面依法治市委员会的决策部署和年度安排，完成市委全面依法治市委员会守法普法协调小组各项任务。加强各地守法普法协调小组建设，健全普法依法治理机制。优化“十一大花节普法”系列活动，助力市民法治素养提升。定制菜单式普法产品，遴选200名“八五”普法讲师，更新140名非公经济法治护航讲师团成员，优化十大法律服务团，提供公民全生命周期法律服务清单，完善企业全生命周期法律服务清单。

## 二、突出实效性，服务保障中心工作

一是围绕服务制造业高质量发展。加强园区建设、产业技术创新、上市企业的法治宣传，为增强科技政策的支撑力、体制机制的驱动力和城市对人才的吸引力打好法治基础。二是围绕服务城乡区域融合发展。加强对长三角现代化物流中心、新城建设和老城改造等项目和乡村振兴战略推进的法治宣传，为全力打造长三角中轴枢纽、扩投资促消费优供给、高水平城乡融合发展打好法治基础。三是围绕服务美丽宜居城市建设。加强坚定不移调整产业结构、持之以恒攻坚污染防治、坚持不懈建设生态绿城的法治宣传，为深入打好污染防治攻坚战，让天更蓝水更清土更净、持续推进“山水人城和谐相融”打好法治基础。四是围绕服务一流法治营商环境建设。加强全面深化“放管服”改革、培育外贸外贸增长点、建设国际化标杆城市法治宣传，为注重外贸创新、提升服务水平、提高全球城市知名度和文化影响力打好法治基础。五是围绕服务民生保障改善。加强疫情防控、老小区改造等的法治宣传，为做好疫情防控常态化、积极应对人口老龄化打好法治基础。六是围绕服务市域治理能力和体系建设。加强安全生产专项整治、服务型政府建设的法治宣传，营造安全稳定和谐环境，为建设更高水平平安常州、提升社会治理能力打好法治基础。

### 三、瞄准针对性，提升增强法治素养

突出重点人群。突出领导干部、青少年、企业经营管理人员、新市民四类群体，加

强对老年人、村居“两委”干部、特殊人群等群体的普法。举行常州高校、技工（职业）学校普法座谈会，建立普法工作联席会议，组织开展中职院校模拟法庭大赛。突出宣传宪法。全面落实宪法宣誓和领导干部述法制度。建立机关、企事业单位宪法宣传“七个一”机制，国家宪法日58家单位参加广场咨询。丰富初任公务员宪法宣誓仪式内涵。扩大宪法宣传覆盖面和影响力。发挥各级宣传教育中心宪法专区作用，讲准宪法内容，讲透宪法精神，讲活宪法要义。组织创作展演一批宪法公益广告作品。我省“学宪法讲宪法”6个一等奖中，常州包揽了一半，创历史最好成绩。突出宣传民法典。组织全市首个民法典宣传月，推出十二项专题活动，组织民法典讲师团开展进企业、进农村、进机关、进校园、进社区、进军营、进网络、进景区等“十进”宣贯活动。突出学习习近平法治思想。邀请公丕祥院长为市委中心组作习近平法治思想专题辅导报告，陈金虎书记主持并对学习宣传作出重要指示。建设首个高校习近平法治思想专区，组建习近平法治思想讲师团。

### 四、立足互动性，丰富活跃法治文化

一是深入开展互联网+智慧普法。以互联网思维和全媒体视角深耕智慧普法，构建“需求-研判-反馈-供给”的普法服务供给新模式。开设100家村社区法治直播间，加强对优秀自媒体普法作品制作的引导，打造新媒体普法精品内容。促进单向式传播向互动式、服务式、场景式传播转变，吸引黏住更多网上用

户，形成融“报、网、端、微、屏”于一体的全媒体法治传播体系。依托社区天天乐等开展法治文艺巡演，我省首部青少年法治题材电影《冬雪暖阳》在全国公映。征集评选并展播 80 部宪法公益广告，组织举办包括 12 项内容的第二届法治文化节。二是深入推进法治文化阵地提档升级。与常州大学联合建设全省首个红色法治文化研究院，下设一库两中心。与江西省吉安市联合开展红色法治文化研究宣传，推动法治文化与地方文化、行业文化、红色文化有机融合，利用好新时代文明实践中心（所、站）等阵地，实现每个镇（街道）和村（社区）至少分别有一个法治文化主题公园（广场）和法治文化宣传栏（长廊）等阵地。建设部门法主题公园体系 3.0 版，建设首个长江大保护普法教育基地，税法公园提档升级重新开园。优化各类普法展馆，继续打造大运河法治文化长廊品牌项目。

### 五、发挥导向性，拓展深化依法治理

一是强化乡村治理。完善乡村（社区）“两委”干部学法用法制度，加强法治培训，提升基层干部法治素养。遴选培育村（社区）“法律明白人” 5000 名，超额完成省政府民生实事项目指标，得到省人大常委会调研组肯定。优化基层法律服务供给，成立“常阿姐”百千万宣传队，开通“幸福 e 家”普法维权服务大厅，开展面向家庭的普法主题实践活动，发挥家庭在全民守法中的基础性作用。组织第 1 至 14 批省级“民主法治示范村（社区）”复核，

保留 450 个新申报创建成功 31 个，组织推动建设 5 家示范性法治乡村阵地，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系。二是深化行业治理。深化依法治校，切实加强师生法治教育。切实发挥法治副校长作用，防范欺凌、性侵、猥亵、电信网络诈骗、非法传销、校园贷等突出问题。深化依法治企，依托非公经济法治护航中心，全面落实经营管理人员学法用法制度，提高经营管理人员依法经营、依法管理能力，提升企业治理法治化水平。相关经被国家发改委全国推广，获评全省优秀政法创新成果。深化依法治网，围绕“法治新时代 清朗 E 空间”开通“常州网安号”地铁营造沉浸式宣传得到中央网信办推介，组建网信普法宣传团，建立“2+7+N”网信普法阵地，加强对网络企业管理和从业人员法治教育，提高网民法治意识，引导广大网民尊德守法、文明互动、理性表达。



# 以习近平法治思想为指导 坚定不移走中国特色社会主义法治道路

王晨

习近平法治思想是顺应实现中华民族伟大复兴时代要求应运而生的重大理论创新成果，是全面依法治国的根本遵循和行动指南。习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上系统阐述“十一个坚持”时，对走中国特色社会主义法治道路作了深刻论述。学习研究宣传贯彻习近平法治思想，就要坚定不移走中国特色社会主义法治道路，为全面建设社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴夯实法治基础。

## 一、充分认识坚持中国特色社会主义法治道路的重大意义

在庆祝中国共产党成立100周年大会上，习近平总书记深刻总结中国特色社会主义的伟大成就，强调“走自己的路，是党的全部理论和实践立足点，更是党百年奋斗得出的历史结论。中国特色社会主义是党和人民历经千辛万苦、付出巨大代价取得的根本成就，是实现中华民族伟大复兴的正确道路”。长期以来，我们党以马克思主义为指导，总结运用领导人民实行法治的成功经验，走出了一条中国特色社会主义法治道路。我们要充分认识坚持中国特色社会主义法治道路的深刻内涵和重大意义，在习近平法治思想指引下，沿着中国特色社会主义法治道路阔步前行，奋力建成良法善治的社会主义现代化强国。

## （一）中国特色社会主义法治道路是我国社会主义法治建设成就和经验的集中体现

习近平总书记指出：“具体讲我国法治建设的成就，大大小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。”在新民主主义革命时期，我们党领导人民制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》、《陕甘宁边区施政纲领》以及大量有关土地、婚姻、契约、刑罚等方面的法律法令，创造了“马锡五审判方式”，为新中国社会主义法制建设和改革开放新时期中国特色社会主义法治建设积累了宝贵历史经验。在社会主义革命和建设时期，我们党领导人民制定了宪法、选举法、国家机构组织法、婚姻法等一系列重要法律，确立了社会主义中国的根本政治制度、基本政治制度、立法体制、司法制度以及社会主义法制的基本原则，建立起社会主义法制框架体系，初步奠定了社会主义法治的基础。在改革开放和社会主义现代化建设新时期，我们党提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”方针，提出依法治国基本方略、依法执政基本方式，不断推进社会主义法治建设，形成并不断完善中国特色社会主义法律体系，成功开辟中国特色社会主义

法治道路。在中国特色社会主义新时代，以习近平同志为核心的党中央从坚持和发展中国特色社会主义的全局和战略高度定位法治、布局法治、厉行法治，明确提出全面依法治国、建设法治中国，推动我国社会主义法治建设发生历史性变革、取得历史性成就、创造历史性经验。中国特色社会主义法治道路是在我们党领导人民进行新民主主义法制建设和社会主义法治建设的伟大实践中形成和完善的，实现了社会主义和法治的有机结合，走出了一条中国式法治现代化新道路，为人类法治文明进步提供了中国方案和中国智慧。

### （二）中国特色社会主义法治道路是推进全面依法治国的唯一正确道路

中华民族有着 5000 多年的文明历史，形成了世界法制史上独树一帜的中华法系，积淀了深厚的法律文化传统。与此同时，中国地域辽阔、民族众多、国情复杂，经济社会发展不平衡，有着 2000 多年封建社会历史和 100 多年半殖民地半封建社会历史。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国，自强自信、守正创新，在我国社会主义法治建设既有基础上，推动我国法治建设实现了从依法治国到全面依法治国、从建设中国特色社会主义法律体系到建设中国特色社会主义法治体系的历史转型，创造了令国人振奋、令世人惊叹的法治建设新成就。实践充分证明，中国特色社会主义法治道路，是适合中国国情、适合时代发展要求的法治道路，是推进全面依法治国、建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本性方向性问题上，我们必须有自信、有底气、有定力，决不照搬别国模式和做法，决不

走西方所谓“宪政”、“三权鼎立”、“司法独立”的路子。

### （三）中国特色社会主义法治道路为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障

法治是国家强盛的重要保障，也是国家强盛的重要标志。习近平总书记指出，一个现代化国家必然是法治国家。我们党反思中国古代工具主义的严刑峻法和西方近代以来形式主义的法治体系及其对当代中国的影响，总结新中国成立以来我国法治建设的利弊得失，提出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”，建设良法善治的法治中国。要实现这一目标，就要使法治成为国家与社会的核心价值，成为国家和社会治理的基本方式，成为支撑国家兴旺发达的强大力量；全社会尊重法治、信仰法治、坚守法治；宪法具有权威，法律具有实效，任何组织和个人都自觉在宪法法律范围内活动；公民权利得到切实尊重和保障，公权力受到有效制约和监督。当前，全面建设社会主义现代化国家新征程已经开启，法治将承载更多使命、发挥更为重要的作用。我们要更加重视法治、厉行法治，推动各方面制度更加成熟、更加定型，更好地把社会主义法治优势转化为全面建设社会主义现代化国家的效能。

### 二、深刻领会坚定不移走中国特色社会主义法治道路的根本要求

中国特色社会主义法治道路是具有中国特色、实践特色、时代特色的法治建设道路，是中国式法治现代化新道路。新征程上更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，必须坚持法治建设正确方向，深刻领会坚定不移走中国特色社会主义法治道路的根本要求。

### （一）坚持以习近平法治思想为指导

习近平法治思想把马克思主义法治原理同中国法治实践相结合、同中华优秀传统文化相结合，科学总结了党领导法治建设的丰富实践和宝贵经验，深化了对共产党依法执政规律、社会主义法治建设规律、人类社会法治发展规律的认识，开辟了中国特色社会主义法治理论新境界，是当代中国马克思主义法治理论、21世纪马克思主义法治理论。走中国特色社会主义法治道路，贯彻中国特色社会主义法治理论，最重要的就是贯彻习近平法治思想。要深刻认识习近平法治思想的科学性和真理性、人民性和实践性、开放性和时代性，以习近平法治思想为根本遵循和行动指南，推动新时代全面依法治国实践取得新的伟大成就。

### （二）坚持党的领导

走中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导，这是社会主义法治最大的优势，是我国法治与西方资本主义法治最大的区别。要坚持党对全面依法治国的统一领导、统一部署、统筹协调，健全党领导全面依法治国的制度和工作机制，坚持党总揽全局、协调各方，把党的领导贯彻到全面依法治国全过程和各方面，推进党的领导制度化、法治化，不断提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

### （三）坚持以人民为中心

习近平总书记指出：“全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民。”人民是法治建设的主体和力量源泉。走中国特色社会主义法治道路，必须坚持以人民为中心，这是我国法治区别于西方资本主义法治的根本所在。要依法保障人民权益，加

强人权法治保障，推动人的全面发展、社会全面进步、人民共同富裕；坚持一切权力属于人民，推进社会主义民主政治建设，加强人民当家作主的制度保障，发展全过程人民民主；坚持人民主体地位，调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性，依靠人民弘扬法治精神、践行法治理念、维护法律权威、推进法治建设。

### （四）坚持中国特色社会主义制度

习近平总书记指出：“中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础。”走中国特色社会主义法治道路，必须坚持中国特色社会主义制度，特别是坚持和巩固党的领导制度、人民代表大会制度、中国特色社会主义法律制度、马克思主义在意识形态领域指导地位的根本制度、党对人民军队的绝对领导制度等根本制度以及各项基本制度、重要制度。涉及方向性的问题，必须以这些制度为准星；涉及制度层面的大是大非问题，必须旗帜鲜明、立场坚定。要与时俱进完善和发展中国特色社会主义制度，及时将实践中成熟的经验做法上升为制度、转化为法律，为全面依法治国提供有力制度供给。

## 三、在中国特色社会主义法治道路上深入推进全面依法治国

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，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。实现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，必须在中国特色社会主义法治道路上深入推进全面依法治国，高质量开展好全面依法治国各项工作。

### （一）准确把握全面依法治国的工作布局，统筹推进法治中国建设

全面依法治国是一个系统工程，必须

## 习近平法治思想研读

统筹兼顾、把握重点、整体谋划。要把握“建设中国特色社会主义法治体系”这个具有原创性、时代性的概念和理论，加快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，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面落实新时代依法治国的战略布局。

### （二）准确把握全面依法治国的重点任务，不断深化全面依法治国实践

要把握依宪治国、依宪执政这个首要重点任务，依据宪法法律治国理政，履行好党执政兴国的重大职责。全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，以科学立法保证良法善治、严格执法维护法律权威、公正司法确保公平正义、全民守法提振社会文明。坚持统筹推进国内法治和涉外法治，综合利用立法、执法、司法等手段开展斗争，有效应对挑战、防范风险。秉持共商共建共享的全球治理观，推进国际关系民主化法治化公正化，推动构建人类命运共同体。

### （三）准确把握全面依法治国的重要保障，确保法治中国建设行稳致远

加强政治、组织、队伍、人才、科技、信息等保障，为全面依法治国提供重要支撑。加快建设德才兼备的高素质法治工作队伍，推进法治专门队伍革命化、正规化、专业化、职业化，加强法律服务工作者的教育、管理、引导。坚持立德树人，德法兼修，培养造就一大批既熟悉国内情况又具有国际视野的高素质法治人才及后备力量。要抓住领导干部这个“关键少数”，推动领导干部提高运用法治思维和法治方式的能力。健全法治建设科技保障体系，

加大互联网、大数据、人工智能等现代信息技术运用，提高法治工作现代化水平。

### （四）准确把握全面依法治国的重大关系，为法治建设凝聚强大合力

要正确认识处理政治和法治的辩证关系，坚持党和法、党的领导和依法治国高度统一。正确认识处理改革和法治的辩证关系，在法治下推进改革，在改革中完善法治。正确认识处理依法治国和以德治国的关系，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。正确认识处理依法治国和依规治党的关系，统筹推进依法治国和依规治党、制度治党，确保党既依据宪法法律治国理政，又依据党内法规从严管党治党。

### 四、更好发挥广大法学法律工作者在全面依法治国中的重要作用

新时代赋予新任务，新思想指引新征程。广大法学法律工作者要自觉做习近平法治思想的坚定信仰者、积极传播者、模范践行者，认真履职尽责，积极担当作为，为建设法治中国、实现中华民族伟大复兴中国梦作出新的更大贡献。

#### （一）深入学习领会习近平法治思想，切实把习近平法治思想贯彻落实到全面依法治国全过程

要全面系统深入学习习近平总书记《论坚持全面依法治国》等原著原文，深刻领会“十一个坚持”的精髓要义和各个“坚持”之间的逻辑关系，做到学、思、用贯通，知、信、行统一。积极投身全面依法治国实践，发挥智库重要作用，努力把全面依法治国的情况摸清、问题找准、对策提实，为法治中国建设提供学理支撑和智力服务。及时跟进国家和地方立法工作，推动健全国家治理急需的法律制度、满足人民日益增

长的美好生活需要必备的法律制度。围绕深化司法责任制综合配套改革、加强司法制约监督、健全社会公平正义法治保障制度等方面，开展调查研究、科学论证、效果评估等工作，为执法司法体制改革提供更加丰富和坚实的理论支撑。深入开展国际法治合作，积极参与国际规则制定，推动健全涉外法治体系、完善涉外法治工作体制机制，统筹做好涉外立法、执法、司法、法律服务和法治人才培养等工作。

### （二）深化对习近平法治思想理论体系、话语体系、教材体系的研究

法治实践永不止步，理论创新永无止境。要深化对习近平法治思想理论体系的研究，推进实践基础上的理论创新，发展体现历史进步、时代发展、中国智慧的中国特色社会主义法治理论。加强习近平法治思想话语体系建设，推动习近平法治思想话语体系的学理化、大众化、国际化，将中国特色社会主义国家制度和法律制度优势转化为理论和话语优势。要深化对习近平法治思想教材体系的研究。教材建设是实现为党育人、为国育才的重要保障。近日，由中央宣传部、中国法学会组织编写的马克思主义理论研究和建设工程重点教材《习近平法治思想概论》已经出版，在全社会产生良好反响，要继续做好进校园、进课堂、进头脑工作，培养更多社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要及时总结编写经验，坚持以习近平法治思想为统领，推动形成适应全面依法治国要求、立足学术前沿、门类齐全、学段衔接的法学教材体系。

### （三）充分发挥习近平法治思想研究中心重要阵地和平台作用，引领习近平法治思想研究和实践

要认真贯彻党中央决策部署，把习近平法治思想研究中心打造成为习近平法治思想研究的学术高地。发挥研究中心在学术引领、重大课题攻关、创新人才培养等方面的优势，加快推动研究成果转化应用，以习近平法治思想引领中国特色社会主义法治理论创新发展。发挥研究中心重要学习平台作用，积极开展习近平法治思想的学习教育工作，推动习近平法治思想学习往深处走、往实处走。运用各类融媒体手段和平台加强对习近平法治思想的宣传解读，加强对外宣传阐释，用中国理论阐释中国实践，用中国实践升华中国理论，不断扩大中国法治在全球法治舞台上的话语权和影响力。

习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上向世界庄严宣告：“中国共产党和中国人民将在自己选择的道路上昂首阔步走下去，把中国发展进步的命运牢牢掌握在自己手中！”在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在习近平法治思想的科学指引下，中国特色社会主义法治道路一定会越走越宽广、越走越辉煌。

## 习近平法治思想的实践要求

付子堂 崔博

习近平法治思想是全面依法治国的根本遵循和行动指南，具有鲜明的实践品格、磅礴的实践伟力。理论的生命力在于实践。学习贯彻习近平法治思想，归根到底要在学懂、弄通的基础上做实，把博大精深的思想观点转化为厉行法治的强大动力，把宏伟壮阔的蓝图构想转化为法治中国的生动实践，把科学系统的部署要求转化为鲜活可感的成效亮点。学习贯彻习近平法治思想，奋力推进法治中国建设，需要重点把握好以下六个方面。

### 一、把握实践方向

习近平法治思想科学回答了全面依法治国由谁领导、走什么路的问题，深刻阐明了党的领导是中国特色社会主义法治之魂，中国特色社会主义法治道路是中国唯一正确的法治道路，为法治建设实践指明了正确前进方向。学习贯彻习近平法治思想，把握全面依法治国的实践方向，首要的就是毫不动摇坚持党对全面依法治国的领导。

深刻认识坚持党对全面依法治国的领导的理论逻辑，保持政治定力。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。离开了党的领导，中国特色社会主义法治就会成为无本之木、无源之水。一段时间以来，一些人套用西方“宪政”理论，用“三权分立”“司法独立”来抨击中国特色社会主义法治，

还有人把党的领导和依法治国割裂开来、对立起来，提出所谓“党大还是法大”“人治还是法治”等伪命题。对此，习近平总书记作出了鲜明回答，指出法治当中有政治，没有脱离政治的法治。每一种法治形态、法治模式、法治道路背后都有一套政治理论、政治逻辑、政治立场。中国特色社会主义法治道路、理论、制度、文化是中国特色社会主义道路、理论、制度、文化在法治领域的集中体现，法是党的主张和人民意愿的统一体现，党领导人民制定宪法法律，党自身在宪法法律范围内活动，党的领导、人民当家作主和依法治国是高度统一的。那些错误论调背后的政治动机，就是要否定党的领导，否定中国特色社会主义制度。对此必须保持高度理论清醒，确保坚定政治立场，坚决防止掉入西方法治理论的话术陷阱，防止法治建设南辕北辙，功败垂成。

深刻认识坚持党对全面依法治国的领导的现实逻辑，把握政治方向。中国共产党不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的认识，将依法治国上升为治国理政的基本方略，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将全面依法治国纳入“四个全面”战略布局，召开以全面推进依法治国为主题的中央全会，推动法治建设取得历

史性成就。2020年以来，面对新冠肺炎疫情，我们党坚持在法治轨道上统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，有力保障了抗疫斗争取得重大战略成果，我国成为全球唯一实现经济正增长的主要经济体。实践充分证明，只有在党的领导下厉行法治，国家才能长治久安，人民对美好生活的向往才能充分实现，我们才能在各种风险挑战面前立于不败之地。推进全面依法治国，绝不能削弱党的领导，而必须加强和改善党的领导。

深刻把握加强党对全面依法治国的领导的实践抓手，健全制度保障。新时代推进全面依法治国，必须把习近平新时代中国特色社会主义思想作为根本指南，把坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导作为根本要求，加快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，加快完善党内法规体系，推进党的领导制度化、法治化，通过法治保障党的路线方针政策有效实施。坚持依法治国和依规治党统筹推进，进一步推进党的领导入法入规，确保党既根据宪法法律治国理政，又依据党内法规管党治党、从严治党，不断提升党领导依法治国的能力水平。

## 二、锚定实践目标

习近平法治思想科学回答了全面依法治国实现什么目标的问题，提出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总目标，以及到2035年基本建成法治国家、法治政府、法治社会，到本世纪中叶实现国家治理体系和治理能力现

代化的各阶段目标，形成了涵盖各层面、贯穿各阶段的法治建设目标体系，为法治建设规划了路线图。学习贯彻习近平法治思想，要坚持目标导向，加强对标对表，确保一张蓝图干到底，确保各项目标如期实现。

对标总目标，强化顶层设计。在党的十八届四中全会上，习近平总书记提出：“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。”中国特色社会主义法治体系的提出，不仅在党的历史上是第一次，在世界范围内也具有独创性，是习近平法治思想的原创性贡献。对标这一总目标，在实践中应加快形成完备的法律规范体系，完善以宪法为核心的法律体系，行政法规、地方性法规体系，以及村居委、行业、团体等多层次多领域社会规范体系，以良法保障善治；加快形成高效的法治实施体系，健全宪法实施以及执法、司法、守法等体制机制，健全法律面前人人平等保障机制，维护国家法制统一、尊严和权威；围绕加快形成严密的法治监督体系，完善党和国家监督体系，完善党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等机制；围绕加快形成有力的法治保障体系，加强党领导依法治国的制度机制、队伍建设和人才保障；围绕形成完善的党内法规体系，健全以党章为根本、若干配套党内法规为支撑的党内规章制度体系。

对标各阶段性目标，强化统筹推进。党的十八届三中全会提出了“推进法治中国建设”的目标，明确了法治建设的方向和路径。党的十九大对新时代推进我国社

## 习近平法治思想研读

会主义现代化建设作出新的顶层设计，提出分两步走在本世纪中叶建成社会主义现代化强国的战略安排。在法治建设方面，明确到2035年“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”，到本世纪中叶“实现国家治理体系和治理能力现代化”。党的十九届五中全会把“社会主义民主法治更加健全，社会公平正义进一步彰显”作为“十四五”时期经济社会发展主要目标之一。要对照党中央部署，提前布局、主动作为，与时俱进完善法治国家、法治政府、法治社会的指标体系，细化阶段性目标、具体举措、量化指标，把党中央制定的宏伟蓝图变为现实。

### 三、统筹实践任务

习近平法治思想明确了全面依法治国的工作布局 and 重要环节，强调全面依法治国是一个系统工程，要整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性，为法治建设实践制定了任务书。学习贯彻习近平法治思想，就要强化系统观念，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进。

把握工作布局，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设。依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，依法执政是依法治国的关键，依法行政是对各级政府履职的基本要求，三者目标一致，关键在于党要依法执政、各级政府要依法行政。为此，应增强依法行政观念，坚持职权法定原则，做到法定职责必须为、法无授权不可为，以法治政府建设的率先突破

带动法治国家、法治社会建设。法治国家是法治建设成效的集中体现，法治政府建设是重点任务和主体工程，法治社会是法治国家的基础，三者各有侧重。要以“三个共同推进”促进“三个一体建设”任务实现。当前，要统筹落实好法治政府建设和法治社会建设两个实施纲要，加快推进政府职能转变，促进社会治理法治化。

把握重要环节，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。立法方面，当前人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管不管用、能不能解决实际问题。要强化民主立法、依法立法，坚持立改废释并举，加强重点领域立法，提高立法质量。执法方面，切实解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题，切实维护公共利益、人民权益和社会秩序。司法方面，扭住关键环节，坚持不懈、持之以恒，切实提高司法质量、效率、公信力。守法方面，着力增强全民法治观念，健全守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，使尊法、学法、信法、守法、用法、护法成为全体人民的共同追求。

### 四、紧扣实践需求

习近平法治思想科学回答了法治建设为了什么、怎么推进的问题，强调要更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，为法治建设实践指明了主攻方向。学习贯彻习近平法治思想，要把法治建设的“自转”和服务党和国家中心工作的“公转”结合起来，把法治建设为了人民与依靠人民结合起来，始终与党和国家事业大局协同推进，赢得最广大



人民群众支持。

回应新发展阶段的新要求，为推动高质量发展、构建新发展格局护航。贯彻新发展理念，加快打造法治化营商环境，加强反垄断和反不正当竞争法治保障，推进产权保护法治化，充分激发各类主体创新活力；探索区域执法司法协同机制，完善自贸港、自贸区等法治保障；完善生态环境保护法治体系，建立绿色生产消费的法律制度和政策导向；坚持统筹推进国内法治和涉外法治，加快涉外法治工作战略布局，积极参与国际制度规则制定和全球治理体系变革，为推动构建人类命运共同体营造良好法治环境。

回应新时代人民群众的新需求，坚持以人民为中心，为满足人民对美好生活的向往提供法治保障。随着我国经济社会持续发展和人民生活水平不断提高，人民群众对民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。推进全面依法治国，就要牢牢把握依法保障人民权益这一根本目的，积极回应人民群众新要求新期待，系统推进解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题，努力让人民群众在每一个法律规定、每一个执法决定、每一起案件处理中都能感受到公平正义，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

### 五、推动实践创新

习近平法治思想科学回答了新形势下全面依法治国如何推进、如何创新的问题，强调要着力处理好改革与法治的关系，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，为法治建设实践注入强大动力。学习贯彻习近平法治思想，就要强化创新引领，深化法治领域改革，为有效应

对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾提供坚强保障。

强化问题导向，找准着力点。当今世界正处于百年未有之大变局，法治建设要准确识变、科学应变、主动求变，善于运用改革办法、发挥制度优势防范化解各类风险挑战。比如，面对经济下行压力增大背景下社会矛盾纠纷易发多发的新问题，引导更多法治力量向引导端和疏导端用力，坚持和发展新时代“枫桥经验”，深化诉源治理。又如，面对科技变革给社会治理带来的新挑战，深化网络空间治理，研究解决大数据、人工智能等在方便人们生活的同时带来的个人信息保护、“大数据杀熟”等问题，更好趋利避害，造福人民。

坚持破立并举，把握平衡点。改革与法治相辅相成、相伴而生。在改革攻坚期和深水区，对要不要改、如何改，社会上出现了一些认识误区。例如，有人认为“改革要上路，法律要让路”。综观古今中外成功的社会变革，都是改革与法治紧密结合，有破有立。只有坚持改革与法治并举，才能实现活力与秩序的统一，提升国家治理现代化水平。一方面，在法治下推进改革，依靠法治凝聚改革共识，化解改革风险，推动改革深化，巩固改革成果。另一方面，在改革中完善法治，坚决破除一切阻碍法治进步的体制机制障碍和利益藩篱，敢于在矛盾焦点问题上“砍一刀”，推动改革不断深入。

强化系统集成，激发增长点。人民群众和基层一线蕴藏着无限创造力，把顶层设计与实践探索结合起来，是行之有效的改革方法。要尊重群众首创精神，坚决克服因循守旧的“不创新”、只说不干的“伪

创新”、华而不实的“空创新”、破坏法治的“乱创新”，大力倡导具有引领意义的原始创新、法治框架下的合规创新、系统协同的集成创新，营造勇于创新、善于创新的良好氛围。强化经验总结推广，充分调动基层创新创造积极性，及时发现、总结、推广基层一线的好经验好做法，将其上升为制度、法律，推动法治领域改革由点及面不断拓展。

### 六、强化实践保障

习近平法治思想科学回答了全面依法治国由谁推进、如何保障的问题，强调要建设德才兼备的高素质法治工作队伍、抓住领导干部这个“关键少数”。学习贯彻习近平法治思想，就要把提升法治工作队伍和领导干部实践能力作为基础性保障工程，教育、制度、监督多管齐下，为全面依法治国提供可靠人才保障。

加强法治工作队伍建设。把思想政治建设摆在首位，加强理想信念教育，提升职业能力素养。深查执法司法腐败，扎牢制度笼子，不断提高法治工作队伍水平。加强法律服务队伍政治建设，旗帜鲜明把拥护党的领导、拥护社会主义法治作为从业基本要求。在党政机关、人民团体和国有企事业单位普遍建立法律顾问制度和公职律师、公司律师制度，发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍，健全管理考核评价制度体系，加大涉外法治人才培养力度，为优化公共法律服务提供可靠人才保障。

加强法治人才后备军培养。落实习近平总书记2017年在中国政法大学考察时的重要讲话精神，解决好为谁培养人、培养什么人的问题，坚持立德树人，德法兼修，

推进法学院校改革发展，创新法治人才培养机制，优化法学教育课程体系和培养模式，提高人才培养质量，更好发挥法学教育的基础性、先导性作用，努力培养造就一大批高素质法治人才后备军。当前，要重点解决政治教育不够、实践锻炼不足的问题，加强法学院校与法治实务部门协作联动，深入推进习近平法治思想进校园、进课堂、进头脑，引导法学院校师生不断深化对国情的认识，不断坚定中国特色社会主义法治信仰，为中国特色社会主义法治事业培养更多合格接班人。

抓住领导干部这个“关键少数”。政治路线确定之后，干部就是决定因素。推进全面依法治国，要教育引导各级领导干部强化法治定力，带头尊崇法治、敬畏法律、了解法律、掌握法律，自觉做到在法律框架之内而不是法律之上或者法律之外想问题、做决策，不断提升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、应对风险的能力，确保党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权依法科学行使。加强对领导干部法治素养和依法履职情况的考核评价，健全法治建设工作评价督导体系，鞭策和激励并举，引导各级领导干部切实扛起责任，扎实抓好全面依法治国任务落实。

# 习近平法治思想的四个理论特色

杨学博 步超

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央十分重视全面依法治国，以前所未有的力度和举措推进全面依法治国。在推进中国特色社会主义伟大实践中，习近平总书记富有预见性、前瞻性、战略性地提出了关于全面依法治国的一系列重要命题和崭新理论，形成了习近平法治思想这一体系完备、科学严密的思想体系，成为法治中国建设的根本遵循。习近平法治思想的突出理论特色表现在深远的战略思维、鲜明的政治导向、强烈的历史担当、真挚的为民情怀等四个方面。

## 深远的战略思维

从“两个大局”的战略高度认识法治。习近平总书记从中华民族伟大复兴战略全局出发深刻认识全面依法治国的基础作用。实践证明，实现中华民族伟大复兴，必须坚持和发展中国特色社会主义。习近平法治思想强调，依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，坚持全面依法治国是新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。这就从理论上阐明了全面依法治国既是民族复兴的题中之义，也是实现民族复兴的一大保障。同时，习近平总书记还立足世界百年未有之大变局，从推动构建人类命运共同

体的现实需要出发布局全面依法治国，提出统筹推进国内法治和涉外法治，协调推进国内治理和国际治理。可见，习近平法治思想始终蕴含着对“两个大局”的战略思考。

从实现党长期执政、党和国家长治久安的战略高度认识法治。习近平总书记提出，全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题。我们建设和发展中国特色社会主义，离不开中国共产党的领导。实践已经说明，要确保这一领导地位，为有效克服“四大危险”、战胜“四种考验”提供法治保障，执政党必须依法治国、依法执政，坚持依法治国和依规治党有机统一，从法治上为解决中国长远发展中的根本性问题提供制度化方案。可见，习近平法治思想始终贯穿着“为子孙万代计、为长远发展谋”的战略思考。

从推进国家治理现代化的战略高度认识法治。习近平总书记从世界社会主义五百年发展史中把握社会主义发展规律，提出全面深化改革的总目标是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，并在国家治理现代化的大棋局中观察和判断全面依法治国的

## 习近平法治思想研读

功能作用和工作重点。习近平总书记指出，“人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理”，“法治是国家治理体系和治理能力的重要依托”。这充分说明习近平法治思想深刻蕴含着对社会主义社会如何实现国家治理现代化的战略思考。

### 鲜明的政治导向

坚持党对全面依法治国的领导。习近平总书记指出，“党的领导是中国特色社会主义法治之魂”。马克思主义政党是在工人解放运动中产生和壮大的，是全心全意支持人民当家作主的，这与资产阶级政党形式上标榜民主，实质上对民主三心二意、利用民主实现私利有着本质区别。历史已经说明，只有坚持共产党领导，中国人民当家作主的愿望才能随着经济社会发展而获得更加充分的实现。没有党的坚强领导，建设社会主义法治国家、建设中国特色社会主义法治体系就丧失了政治动力，也就不可能建立起来。因此，把坚持党的领导同人民当家作主、依法治国对立起来，在理论和实践上都是伪命题。

坚持中国特色社会主义法治道路。习近平法治思想明确，中国特色社会主义法治道路是建设社会主义法治国家的唯一正确道路，中国特色社会主义法治道路本质上是中国特色社会主义道路在法治领域的具体体现，中国特色社会主义法治理论本质上是中国特色社会主义理论体系在法治问题上的理论成果，中国特色社会主义法治体系本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式。习近平法治思想坚持从中

国国情和实际出发，强调决不走西方所谓“宪政”“三权鼎立”“司法独立”的路子。这就明确了全面依法治国决不是西方法治模式的简单复制，深刻揭示出我国法治道路的鲜明特色和自身的内在逻辑，澄清了某些对全面依法治国的错误解读，驳斥了套用西方法治模式来理解全面依法治国的错误主张，在理论和实践上具有重大政治意义。

坚持以政治眼光看待党和法的关系。习近平法治思想明确党和法的关系是政治和法治关系的集中反映，肯定政治和法治之间具有紧密联系，指出法治当中有政治，没有脱离政治的法治；每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场。习近平法治思想强调通过法治保障党的路线方针政策有效实施，通过法定程序使党的主张成为国家意志，彰显了全面依法治国的政治逻辑和政治立场，体现了中国特色社会主义法治的政治底色。

### 强烈的历史担当

开辟中国特色社会主义法治发展新境界的历史担当。党的十一届三中全会将加强社会主义法制确立为党的一项基本方针。党的十五大提出依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，将依法治国，建设社会主义法治国家确立为我国民主法制建设的战略任务。党的十八大明确法治是治国理政的基本方式，提出全面推进依法治国。由方针到方略再到方式，由加强社会主义法制到依法治国再到全面依法治国，法治中国建设不断迈上历

史的新台阶。党的十八大以来，适应中国特色社会主义进入新时代的新要求，法治中国建设进入了新的发展境界。习近平总书记深刻把握社会主义法治建设规律，立足党和国家事业发展全局、在更加全面广泛的层次上把握依法治国，对如何推进依法治国创造性地提出了新的重大理论命题，即把“全面依法治国”中“全面”的要求突出出来，并以一系列新改革新作为担当起落实“全面依法治国”的历史责任，将依法治国的理论和实践提升到前所未有的新高度。

开启社会主义现代化新征程的历史担当。当前，我国发展环境面临深刻复杂变化。外部风险挑战和不稳定性不确定性明显增加，人民改善生活品质的愿望更加强烈，发展不平衡不充分问题仍然突出。围绕开启新征程，适应新发展阶段，习近平总书记对全面依法治国作出新部署，明确全面依法治国要从把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的实际出发；在新征程上，要坚持依法应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾；要更加重视法治、厉行法治，更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的重要作用。习近平总书记坚持从适应新发展阶段、满足全面建设社会主义现代化强国新要求的实际出发谋划全面依法治国，努力使法治中国建设能够更好促进和保障社会主义现代化建设，充分彰显了习近平法治思想谋划新征程、开启新征程的历史担当。

发展中华法治文明的历史担当。中华法治文明源远流长、底蕴深厚，中华法系

在世界五大法系中独树一帜。特别是在国家运行方面制度完备，律例会典蔚为大观，使古代中国在社会生产力水平比较低的情况下，依然能够在比较长的时间里对广袤的地域和异常庞大的人口实施稳定而有效的治理，成为四大文明古国中唯一延续至今、数千年传承不断的国家。可以说，我国古代法制蕴含着十分丰富的智慧。习近平法治思想以发展中华法治文明的历史担当，深刻总结我国古代法制传统和成败得失，在吸收借鉴人类制度文明有益成果的基础上传承发展明德慎罚、执法如山等中华优秀传统文化，坚持从我国基本国情和我国革命、建设和改革的实际情况出发探索适合自己的法治道路，使中华法治文明在新的历史条件下呈现出新的时代风貌，以新的时代内涵焕发出新的生机活力。

### 真挚的为民情怀

始终维护人民权益。习近平总书记强调，推进全面依法治国，根本目的是依法保障人民权益；要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程。当前，我国经济总量已经超过100万亿元，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成为我国社会主要矛盾。这种美好生活需要，不仅是物质文化方面的，还包括民主、法治、公平、正义等方面的需要。特别是人民对用法治保障自身权益的期待之高前所未有。习近平总书记敏锐把握社会主要矛盾变化对全面依法治国提出的新要求，

## 习近平法治思想研读

从秉持人民为中心的价值理念，强调要积极回应人民群众新要求新期待，系统研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题。在习近平法治思想指引下，社会主义法治建设使人民的权利和自由得到更加充分、更加有效的保障，人民政治、经济、文化、社会、环境等方面的权利得以协调增进，权益保护的力度、广度和深度全面提升，人民切实感受到了中国人权事业的持续进步。

坚持依靠人民群众。习近平法治思想明确人民是全面依法治国的主体和力量源泉，注重调动人民群众参与推进全面依法治国的积极性、主动性、创造性，尊重人民群众所表达的意愿、保障人民群众行使自身权利，肯定人民群众创造的新经验和发挥的重要作用，努力使全体人民都能自觉维护法律权威，崇尚法治、捍卫法治，成为推进全面依法治国的强大动力。在习近平法治思想指引下，我们把人民在全面依法治国中的主体地位落实到各方面，通过推进科学立法、民主立法、依法立法，不断提升政府信息公开质量和水平，落实人民群众知情权、参与权、表达权、监督权，在全面依法治国的各环节各方面都做到广察民情、广纳民意、广聚民智，使人民群众的创造伟力得到充分激发。人民群众丰富的创造性实践有效推动全面依法治国不断开创新局面。

守护社会公平正义。公平正义是社会主义法治的重要追求，也是人民实现美好生活的必要条件。缺乏社会公平正义，人民的获得感、幸福感、安全感就会被

削弱。习近平总书记指出，公平正义是司法的灵魂和生命，要求努力让人民群众在每一起案件办理、每一件事情处理中都能感受到公平正义。在习近平法治思想指引下，司法机关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，如破解立案难、执行难，构建司法责任制消除“审者不判、判者不审”的现象等，一系列影响司法公正的深层次问题被逐一解决。通过建设“智慧法院”、互联网法院、知识产权法院、金融法院，一系列制约司法能力的顽瘴痼疾被“靶向治疗”。司法管理体制和司法权力运行机制更加顺畅高效，司法质效显著提升。法治建设的方方面面都充分体现社会公平正义的要求，法治守护和促进社会公平正义的功能更加突出，保障人民始终能够享受公平的护佑、正义的阳光，人民对法治的期待得到更高水平的满足、对法治更加信赖。习近平法治思想的为民情怀在法治不断实现社会公平正义的日常实践中得到生动展现。

# 习近平法治思想是建设新法学的根本指导思想

江 溯

习近平法治思想的提出，具有深刻的原创性和系统性，体现出鲜明的时代特征，其中有关法学教育的新理念新思想新战略，是法学教育改革发展和法治人才培养的指导思想和行动指南，开辟了法学教育发展的新时代，理应认真、全面学习贯彻并在法学教育领域加以落实。

## 一、习近平法治思想是回答新时代之问的当代马克思主义法治思想

如何赋予新时代以新内涵？如何给新时代提供新思想？这是必须回答的新时代之问。

习近平法治思想运用马克思主义基本立场、基本方法、基本观点，从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合上，深刻回答了中国特色社会主义进入新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题，形成了思想深邃、内涵丰富、逻辑严密、系统完备、具有原创性的理论体系，具有鲜明的中国特色、实践特色、时代特色的法治理论体系和话语体系，引领中国法学研究从法律主题向法治主题转换，创新发展了马克思主义法学思想。

从历史上看，习近平法治思想经过长期的实践检验，具有系统性、针对性、时代性、科学性、实践性、人民性，在法治建设领域和法学教育领域科学地回答了培养什么样的法治人才和如何培养法治人才等重大理论问题，是指导新时代法治中国建设、法学教育、法学研究的世界观和方法论，是能够回答新时代之问的当代马克思主义法治思想。

## 二、习近平法治思想是创新中国特色

## 社会主义法治理论体系的最新成果

围绕新时代重大课题，我们党取得了一系列重大理论创新成果，习近平法治思想就是其中的重要组成部分。

习近平法治思想提出了良法善治新理念，提出了法治基本原理新观点，创建了全面依法治国新理论，提出了建设法治中国新战略，提出了加强法治理论研究新要求。习近平法治思想的“新”，是紧密结合新的时代条件和实践要求的产物，是党和人民实践经验和集体智慧的结晶。它以马克思主义为指导，以法治建设为统领，始终坚持以人民为中心，植根于新时代，回答了新问题。“新思想”因为紧密结合“新时代”而更具使命感，因为始终坚持“中国特色社会主义”而更具方向感。习近平法治思想具有深厚的理论品格和丰富的实践内涵，是充分体现继承性、民族性、原创性、时代性、系统性、专业性的中国特色社会主义法治理论体系的最新成果。

对于新法学建设而言，习近平法治思想毫无疑问为法学教育改革和高素质法治人才培养等提供了新的指引。

## 三、习近平法治思想是创新法学学术体系、学科体系、课程体系的指导方针

推进全面依法治国，提高法治人才培养质量，需要从法学教育这个基础和源头做起。习近平总书记指出，法学学科建设对于法治人才培养至关重要。法学教育是法学学科专业教育，离不开法学学科体系的支撑，离不开法学理论体系、学术

## 习近平法治思想研读

体系、话语体系的引导。新时代法学教育的新目标新任务新使命，对于法学学术体系、学科体系、课程体系建设提出了新的要求，这也是新法学建设的核心内容。

事实上，由于法学学科对于社会日益增长的法治需求缺乏全面系统的回应，法学理论与法治实践需求之间的矛盾和脱节现象越来越突出，法学理论不能够科学地揭示法律现象的各种矛盾及其背后的原因，不能很好地满足人们对于法治建设的美好期望与要求。这就需要以习近平法治思想为指导方针，适应知识创新和发展的规律，创新法学学术体系、学科体系、课程体系，创建诸如法治学、数据法学等新兴交叉学科体系，推动全面依法治国进程中的各种问题的系统、深入、持续研究。

新法学建设就是要在习近平法治思想的指导下，创新法学学科体系、课程体系，包括优化学科结构，完善法律学学科体系，创新法治学学科体系，加快国际法学建设，推动法学与其他社会科学、自然科学、工学、思维科学等的交叉融合，用新法学的学科建设成效推动法治人才培养新模式的创建，实现从培养法律人才向培养德法兼修的高素质法治人才的历史性转变。

### 四、习近平法治思想是新时代法学教育发展的行动指南

法学教育在严格意义上特指法学高等教育，是高等政法院校或者法学院校等组织机构培养法学专门人才、从事法学研究、推动法治建设的活动。法学教育作为高等教育重要组成部分，具有特殊的社会功能，对于国家法治建设具有至关重要的影响。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代。以习近平同志为核心的党中央高度重视法学教育，面向新时代法治建设现实需要和战略需求，提出了坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍、培养信念坚定德才兼备明法笃行的高素质法治人才等一系列法学教育新理念

新思想新战略，作为习近平法治思想重要组成部分，成为指导新时代法学教育发展的根本遵循。新法学建设必须坚持中国特色社会主义法治道路，坚持以马克思主义法学思想、中国特色社会主义法治理论为指导，坚持党的教育方针不动摇。

事实上，习近平法治思想中关于更好发挥法学教育在法治中国建设中的基础性、先导性作用的新理念新思想新战略，把法学教育在推进全面依法治国、推进国家治理现代化历史进程中的地位和作用提到前所未有的高度，对法学教育改革发展提出了殷切希望，指出了新时代法学教育应该承担的重大历史使命，是指导新时代法学教育改革的行动指南。

### 五、习近平法治思想是指导新法学建设的方法论

马克思主义哲学既是世界观也是方法论，学习贯彻习近平法治思想，就要特别注意掌握蕴含于其中的科学方法论。作为当代马克思主义法治思想和创新中国特色社会主义法治理论体系的最新成果，习近平法治思想就是马克思主义唯物辩证法在法治领域的实际运用和生动体现。

进入新时代，建设新法学，是法学研究和法学教育适应中国特色社会主义进入新时代的新的历史方位、社会主要矛盾发生深刻变化的历史要求，是实现法学发展回应时代发展要求的必然选择。建设新法学要坚持以习近平法治思想为指导，要用科学的思维方法统筹推进新法学建设，要始终坚持马克思主义唯物辩证法并将其生动地体现在法学教育各项事业发展上。也可以说，习近平法治思想就是指导新法学建设的方法论。建设新法学也意味着传统法学研究内容、研究范式的变化，研究思维、研究方法的更新等。要研究和把握这种变化的规律，厘清新法学建设的发展思路，必然离不开对习近平法治思想中蕴含的科学方法论的深刻理解与认识。



# 坚持依宪治国、依宪执政

陈训秋

全面贯彻实施宪法，是全面依法治国、建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。习近平总书记多次强调，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。中国法学会各级党组织和全体党员干部要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，增强宪法意识，维护宪法权威，捍卫宪法尊严，保证宪法实施，团结引领广大法学法律工作者成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

**一、坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政**

**（一）宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，是全面依法治国的总依据**

习近平总书记指出，“宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程”“我国宪法是治国理政的总章程”“宪法是全面依法治国的根本依据”，等等。这些重要论述深刻阐明了宪法在治国安邦、治国理政、全面依法治国中的重要地位和重要作用，创造性地发展了中国特色社会主义宪法理论。

我国宪法以国家根本法的形式，确认了中国共产党领导人民进行革命、建设、改革的伟大斗争和根本成就，确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家的国体和人民代表大会制度的政体，确立了国家的根本任务、领导核心、指导思想、发展道路、奋斗目

标，规定了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等一系列基本政治制度，规定了社会主义法治原则、民主集中制原则、尊重和保障人权原则等一系列重要原则，规定了实行社会主义市场经济，推动物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明协调发展等一系列大政方针，反映了我国各族人民共同意志和根本利益。

宪法集中体现了党和人民的统一意志和共同愿望，是国家意志的最高表现形式。

“法者，国家所以布大信于天下。”宪法是国家布最大的公信于天下。宪法规定的是国家的重大制度和重大事项，在国家和社会生活中具有总括性、原则性、纲领性、方向性。我国宪法是国家各种制度和法律法规的总依据，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性，是全面依法治国的根本依据。

**（二）宪法是中国共产党长期执政的根本法律依据**

习近平总书记指出：“我国宪法确认了中国共产党的执政地位，确认了党在国家政权结构中总揽全局、协调各方的核心地位，这是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势，是社会主义法治最根本的保证。”实践表明，党的领导、人民当家作主、依法治国完全可以有机统一起来。党领导人民制定宪法

法律，领导人民实施宪法法律，党自身必须在宪法法律范围内活动。这是我们党深刻总结新中国成立以来正反两方面历史经验特别是“文化大革命”惨痛教训之后得出的重要结论，是我们党治国理政必须遵循的一项重要原则。

坚持党的领导是社会主义法治的根本要求，是全面依法治国题中应有之义。我们治国理政的本根，就是中国共产党领导和社会主义制度。我国宪法为坚持党的领导，保证党的长期执政提供了根本法律依据。宪法第一条明确规定，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。我国是中国共产党执政并长期执政，坚持依宪治国、依宪执政，就包括坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇，任何人以任何借口否定中国共产党领导和我国社会主义制度，都是错误的、有害的，都是绝对不能接受的，也是从根本上违反宪法的。

### （三）我国宪法实现了党的主张和人民意志的高度统一，具有显著优势、坚实基础、强大生命力

习近平总书记指出：“我们党领导人民制定的宪法，既不同于西方宪法，也不同于近代以来我国曾经出现的旧宪法。”我国现行宪法是在深刻总结我国社会主义革命、建设、改革的成功经验基础上制定和不断完善的，是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果。

第一，党领导人民制定的宪法，是在取得新民主主义革命胜利、实现民族独立和人民解放、扫除一切旧势力的基础上制定的，是为了建设社会主义新中国而制定的全新的宪法，在我国宪法发展史乃至世

界宪法制度史上都具有开创性意义。

第二，党领导人民制定的宪法，是社会主义宪法。我国宪法确立的一系列制度、原则和规则，确定的一系列大政方针，体现出鲜明的社会主义性质。特别是我国宪法确认了中国共产党领导，这是我国宪法最显著的特征，也是我国宪法得到全面贯彻实施的根本保证。

第三，党领导人民制定的宪法，是中国历史上第一部真正意义上的人民宪法。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国家，我们党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队，因而能够制定真正意义上的人民宪法。

我国宪法从根本上跳出了一切旧宪法的窠臼，实现了党的主张和人民意志高度一致，具有显著优势、坚实基础、强大生命力。

### （四）依宪治国、依宪执政同西方所谓“宪政”有着本质区别

习近平总书记指出：“我们讲依宪治国、依宪执政，同西方所谓‘宪政’有着本质区别，不能把二者混为一谈。”我们说的依宪治国、依宪执政，依据的是中华人民共和国宪法，而决不是其他国家的宪法，强调的是党领导人民制定宪法法律，党领导人民实施宪法法律，党自身也必须在宪法法律范围内活动。我们实行依宪治国、依宪执政，是中国共产党领导人民依据宪法长期执政、治理国家，而决不是要否定和放弃中国共产党的领导。

党和法的关系是一个根本问题，是政治和法治关系的集中反映。习近平总书记指出：“法治当中有政治，没有脱离政治的法治。西方法学家也认为公法只是一种复杂的政治话语形态，公法领域内的争论

只是政治争论的延伸。每一种法治形态背后都有一套政治理论，每一种法治模式当中都有一种政治逻辑，每一条法治道路底下都有一种政治立场。”西方国家的法治本质上是维护其统治集团和利益集团利益、维护其政治制度和社会制度的工具。我国是中国共产党执政，各民主党派参政，不是三权鼎立、多党轮流坐庄。党的领导是我国社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别。

第一，我国宪法以根本法的形式确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。我们坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家，切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。

第二，我国宪法确立了工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，人民代表大会制度的政体。我们坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，既保证人民依法实行民主选举，也保证人民依法实行民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，切实防止出现选举时漫天许诺、选举后无人过问的现象。

第三，我国宪法确立了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。我们坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强社会各种力量的合作协调，切实防止出现党争纷沓、相互倾轧的现象。我们坚持和完善民族区域自治制度，巩固平等团结互助和谐的社会主义民族关系，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展，切实防止出现民族隔阂、民族冲

突的现象。我们坚持和完善基层群众自治制度，发展基层民主，保障人民依法直接行使民主权利，切实防止出现人民形式上有权、实际上无权等现象。

第四，我国宪法确立了民主集中制的基本原则，明确规定中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度。我们坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力，切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象。

一段时间以来，有的人认为我们的宪法不如外国宪法，甚至经常拿外国“宪政”模式来套我们自己的制度。这不符合我国历史和实际，也解决不了中国问题。实践是检验真理的唯一标准。经过长期努力，我们已经成功开辟、坚持、拓展了中国特色社会主义政治发展道路和中国特色社会主义法治道路。当代中国宪法制度已经并将更好展现国家根本法的强大力量、更好发挥国家根本法的巨大作用。

## 二、宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施

习近平总书记指出：“党领导人民制定和完善宪法，就是要发挥宪法在治国理政中的重要作用。”中国特色社会主义进入了新时代，对我们党推进全面依法治国特别是依宪治国、依宪执政提出了新的更高要求。我们要开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴的中国梦，我们要推进国家治理体系和治理能力现代化、提高党长期执政能力，必须更加注重发挥宪法的重要作用。必须把全面贯彻实施宪法作为首要任务，加强宪法实施和监督，把国家各项事业和各项工作全面纳入依法治国、依宪治国的轨道。

### （一）全面贯彻实施宪法的基本要求

习近平总书记对“坚持不懈抓好宪法实施工作，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平”提出4点要求，我们必须认真学习领会、深入贯彻落实。

第一，坚持正确政治方向，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。以什么样的思路来谋划和推进中国社会主义民主政治建设，在国家政治生活中具有管根本、管全局、管长远的作用。改革开放以来，我们党团结带领人民成功开辟和坚持了中国特色社会主义政治发展道路，为实现最广泛的人民民主确立了正确方向。这一政治发展道路的核心思想、主体内容、基本要求，都在宪法中得到了确认和体现，其精神实质是紧密联系、相互贯通、相互促进的。坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，扩大社会主义民主，发展社会主义政治文明。要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员和组织人民依照宪法和法律规定，通过各级人民代表大会行使国家权力，通过各种途径和形式管理国家和社会事务、管理经济和文化事业，共同建设，共同享有，共同发展，成为国家、社会和自己命运的主人。要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，实行人民代表大会统一行使国家权力，实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调，保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国家机关统一有效组织各项事业。要适应扩大人民民主、促进经济社会发展的需要，积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加

健全的人民民主，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。

第二，落实全面依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家。宪法确立了社会主义法治的基本原则，明确规定中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家，国家维护社会主义法制的统一和尊严。全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，必须全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。必须加强和改进立法工作，继续完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，保证宪法确立的制度、原则和规则得到全面实施。必须依法及时制定和修改同法律或者上位法规定相配套相衔接的行政法规、军事法规、监察法规、司法解释、地方性法规和各类规范性文件，保证宪法在本系统本地区得到有效实施。必须支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，及时把党的路线方针政策通过法定程序转化为国家法律，通过完备的法律推动宪法实施。必须支持和保证人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用，依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，加强对“一府一委两院”的监督，加强对政府预算决算的审查和监督。必须坚持依宪施政、依法行政，严格规范政府行为，做到严格规范公正文明执法。必须在党的领导下，以宪法为根本准则，履行好对行使公权力的公职人员监察全覆盖的法定职责。必须深化司法体制综合配套改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，保证依法独立公正行使审判权、检察权，不断提高司法公信力。

第三，坚持人民主体地位，切实保障公民享有权利和履行义务。公民的基本权

利和义务是宪法的核心内容。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、人格权和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，保证公民在法律面前一律平等，切实尊重和保障人权。要牢牢把握社会公平正义这一法治价值追求，努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。要坚持依法治国和以德治国相结合，引导公民既依法维护合法权益，又自觉履行法定义务，做到权利和义务相统一，享有权利和履行义务相一致，使全体人民都成为宪法的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

第四，坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式。新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政。必须坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国、依法行政、依法行政统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。党组织和党员领导干部必须带头厉行法治，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。必须不断提高依宪治国、依宪执政能

力和水平，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、应对风险的能力和水平，对宪法法律保持敬畏之心，牢固树立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，带头依法办事，带头遵守和维护法治，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。必须健全权力运行制约和监督体系，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。

## （二）坚定维护宪法尊严和权威，加强宪法实施和监督

我国宪法发展历程说明，宪法与国家前途、人民命运息息相关。只要我们切实尊重和有效实施宪法，人民当家作主就有保证，党和国家事业就能顺利发展。反之，如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业就会遭受挫折。不论过去、现在还是将来，维护宪法权威，就是维护党和人民共同意志的权威；捍卫宪法尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严；保证宪法实施，就是保证人民根本利益的实现。

党的十八大以来，我们党把实施宪法摆在全面依法治国的突出位置，采取一系列有力措施加强宪法实施和监督工作，维护宪法法律权威。2014年，全国人大常委会以立法形式把每年十二月四日设立为国家宪法日，在全社会弘扬宪法精神。2015年，全国人大常委会作出决定，规定各级人大及县级以上各级人大常委会选举或者决定任命的国家工作人员，以及各级人民政府、人民法院、人民检察院任命的国家工作人员，在就职时应该公开进行宪法宣誓，激励和教育国家工作人员忠于宪法、

遵守宪法、维护宪法。2015年，依据宪法规定，全国人大常委会通过关于特赦部分服刑罪犯的决定，国家主席发布特赦令，这是我国改革开放以来第一次实行特赦，具有重大政治意义和法治意义。2016年，全国人大常委会根据宪法精神和有关法律原则，采取创制性办法及时妥善处理了辽宁拉票贿选案有关问题，坚决维护人民代表大会制度的权威和尊严。2016年，依据宪法和香港基本法赋予的权力，全国人大常委会主动释法，作出关于香港基本法第一百零四条的解释，一锤定音，充分表明中央贯彻“一国两制”方针的坚定决心和反对“港独”的坚定立场。2017年，全国人大常委会通过《中华人民共和国国歌法》，同之前已经施行的国旗法、国徽法一道，构成和落实了宪法规定的关于国家象征和标志的重要制度。2018年，全国人大常委会批准了内地与香港特别行政区关于在广深港高铁西九龙站设立口岸实施“一地两检”的合作安排，确认有关合作安排符合宪法和香港基本法，解决了在香港特别行政区行政区域范围内实施“一地两检”的合宪性、合法性依据问题。2020年5月，全国人大通过《全国人民代表大会关于建立健全香港特别行政区维护国家安全的法律制度和执行机制的决定》，在宪法和香港基本法的轨道上推进维护国家安全制度建设，确保香港“一国两制”事业行稳致远。2020年6月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》，根据宪法、香港基本法和全国人大相关决定，对香港特别行政区维护国家安全制度机制作出了法律化、规范化、明晰化的具体安排。2021年3月，全国人大作出关于完善香港特别行政区选举制度的决定，充分考虑完善香港特别行政区有

关选举制度的现实需要和香港特别行政区的具体情况，对香港特别行政区选举制度作出新的宪制性制度安排，等等。

加强宪法实施和监督，必须维护我国宪法尊严和权威。习近平总书记指出：“全党全国要以宪法为根本活动准则，维护宪法尊严，保证宪法实施，维护社会公平正义，不断提高国家政治和社会生活法治化水平。”全国各族人民、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，都必须以宪法为根本的活动准则，都负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。我们党首先要带头尊崇和执行宪法，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，保障宪法法律的有效实施。任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。各级国家工作人员必须增强宪法观念，依照宪法行使职权、履行职责、开展工作，恪尽职守，廉洁奉公，自觉接受人民监督。

加强宪法实施和监督，必须加快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，用科学有效、系统完备的制度体系保证宪法实施。维护国家法治统一，是一个严肃的政治问题。我国是单一制国家，维护国家法治统一至关重要。习近平总书记指出：“2015年《立法法》修改，赋予设区的市地方立法权，地方立法工作有了积极进展，总体情况是好的，但有的地方也存在违背上位法规定、立法‘放水’等问题。”必须在立法中严格落实“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”的规定，对一切违反宪法法律的法规、规范性文件必须坚决予以纠正和撤销，维护国家法治

统一。地方立法必须有地方特色，需要几条就定几条，能用三五条解决问题就不要搞“鸿篇巨制”，关键是吃透党中央精神，从地方实际出发，解决突出问题。

习近平总书记指出，监督宪法的实施，解释宪法，是宪法赋予全国人大及其常委会的重要职责。全国人大及其常委会和国家有关监督机关必须担负起宪法监督职责，加强对宪法法律实施情况的监督检查，坚决纠正违宪违法行为。全国人大及其常委会通过的法律和作出的决定决议，应当确保符合宪法规定、宪法精神。必须健全宪法监督机制，推进合宪性审查工作，健全合宪性审查制度，明确合宪性审查的原则、内容、程序。有关方面拟出台的法规规章、重要政策和重大举措，凡涉及宪法有关规定如何理解、如何适用的，都应当事先经过全国人大常委会合宪性审查，确保同宪法规定、宪法精神相符合。必须健全宪法解释机制，加强宪法解释工作，积极回应涉及宪法有关问题的关切，努力实现宪法的稳定性和适应性的统一。必须健全备案审查制度，加强备案审查制度和能力建设，所有的法规规章、司法解释和各类规范性文件出台后都必须依法依规纳入备案审查范围。

### 三、宪法的根基在于人民发自内心的拥护，宪法的伟力在于人民出自真诚的信仰

宪法是每个公民享有权利、履行义务的基本遵循。只有保证人民依法享有广泛的权利和自由，维护最广大人民根本利益，实现人民群众对美好生活的向往和追求，宪法才能深入人心，走入人民群众，宪法实施才能真正成为全体人民的自觉行动。

#### （一）坚定宪法自信，增强宪法自觉

历史是最好的教科书，也是最好的清醒剂。当前，全党正在开展党史学习教育，

习近平总书记指出，“要做到学史明理、学史增信、学史崇德、学史力行，教育引导全党同志学党史、悟思想、办实事、开新局。”“学史增信，就是要增强信仰、信念、信心，这是我们战胜一切强敌、克服一切困难、夺取一切胜利的强大精神力量。”

我国宪法发展史是中国近现代史的一个缩影，同党和人民进行的艰苦奋斗和创造的辉煌成就紧密相连，同党和人民开辟的前进道路和积累的宝贵经验紧密相连。鸦片战争以后，中国逐步成为半殖民地半封建社会。从戊戌变法“六君子”血洒京城菜市口，到晚清政府颁布的《钦定宪法大纲》，从袁世凯的“袁记约法”到曹锟的“贿选宪法”，再到蒋介石的《中华民国训政时期约法》和《中华民国宪法》，各种宪法文件先后推出，各种政治势力反复博弈，“你方唱罢我登场”。其间，辛亥革命结束了在中国绵延几千年的君主专制制度，产生了具有资产阶级民主性质的《中华民国临时约法》，但也未能从根本上改变国家和人民的悲惨命运。正如毛泽东同志所讲：“一切别的东西都试过了，都失败了。”历史证明，不推翻压在中国人民头上的三座大山，不实行人民民主，任何宪法都不可能得到人民拥护，都不可能起到推动我国社会发展进步的作用。

中国共产党登上中国历史舞台后，在推进中国革命、建设、改革的实践中，高度重视宪法和法制建设。从建立革命根据地开始，我们党就进行了制定和实施人民宪法的探索和实践，先后颁布了《中华苏维埃共和国宪法大纲》《陕甘宁边区宪法原则》。1949年，我们党发起召开中国人民政治协商会议第一届全体会议，通过《中国人民政治协商会议共同纲领》，实际上起到了临时宪法的作用。1954年9月召开

的第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法》，为巩固社会主义政权和进行社会主义建设发挥了重要保障和推动作用，也为改革开放新时期我国现行宪法的制定和完善奠定了基础。在这之后，我国宪法建设走了一些弯路，特别是“文化大革命”期间宪法形同虚设。1975年宪法受到“四人帮”干扰破坏，比1954年宪法大大后退了。1978年宪法因历史条件限制，还来不及对“文化大革命”的惨痛教训进行全面总结、对“左”的错误进行彻底清理，虽然恢复了1954年宪法的部分条文，但仍然以1975年宪法为基础。1979年和1980年又两次进行宪法部分条文的修改，仍不能满足形势发展的需要。

党的十一届三中全会开启了改革开放历史新时期，发展社会主义民主、健全社会主义法制成为党和国家坚定不移的方针。我国现行宪法即1982年宪法就是在这个历史背景下产生的。这部宪法深刻总结了我国社会主义建设正反两方面经验，在继承1949年共同纲领和1954年宪法基本精神和主要内容的基础上，适应我国改革开放和社会主义现代化建设、加强社会主义民主法制建设的新要求，确立了党的十一届三中全会之后的路线方针政策，把集中力量进行社会主义现代化建设规定为国家的根本任务，就社会主义民主法制建设作出了一系列规定，为改革开放和社会主义现代化建设提供了有力法制保障。

1982年宪法公布施行后至党的十八大以前，在党中央领导下，全国人大于1988年、1993年、1999年、2004年先后四次对这部宪法的个别条款和部分内容作出了必要的也是十分重要的修正，通过了31条宪法修正案。这四次修改，体现了党领导人民进行改革开放和社会主义现代化建设

的成功经验，体现了中国特色社会主义道路、理论、制度、文化发展的成果，对我国政治和社会生活产生了重要影响，有力推动和保障了党和国家事业发展，有力推动和加强了社会主义法治建设。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义，创立了习近平新时代中国特色社会主义思想，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，推进党的建设新的伟大工程，推动党和国家事业取得历史性成就、发生历史性变革。2018年，根据新时代坚持和发展中国特色社会主义的新形势新实践，党中央决定对宪法进行第五次修改，使我国宪法更好体现人民意志，更好体现中国特色社会主义制度的优势，更好适应提高中国共产党长期执政能力、推进全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的要求。2018年3月11日，十三届全国人大一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》，把习近平新时代中国特色社会主义思想载入宪法，实现了党和国家指导思想的与时俱进。实践证明，这次修改是完全正确和十分必要的，对保证我国宪法始终是一部符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，推动我国宪法与时俱进和不断完善，具有十分重要的意义。

我们必须坚定维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚定维护党中央权威和集中统一领导，不断增强拥护核心、跟随核心、捍卫核心的思想自觉政治自觉行动自觉，始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。必须深刻认识当代中国宪法制度是我们党领导人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的



必然结果，是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法，是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法，是推动国家发展进步、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法，是始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法治保障，不断坚定“四个自信”，不断增强历史定力，增强做中国人的志气、骨气、底气。

## （二）在全社会普遍开展宪法宣传教育，提高全体人民的宪法意识和法治观念

必须在全社会广泛开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动，大力弘扬宪法精神，大力弘扬社会主义法治精神，不断增强人民群众宪法意识。必须将宪法学习宣传教育作为首要任务，落实普法责任制，把宪法学习宣传教育各项任务落到实处。紧密结合党的理论和路线方针政策的宣传教育，解读好宪法的精神、原则、要义，解读好宪法所规定的重大制度和重大事项。使广大人民群众认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范、而且是保障公民权利的法律武器，使宪法真正走入日常生活、走入人民群众。

必须运用国家宪法日活动、宪法宣誓等载体，推动宪法法律进企业、进乡村、进机关、进学校、进社区、进军营、进社会组织。全面落实宪法宣誓制度，国家工作人员就职时应当依照法律规定进行宪法宣誓。推动国家宪法日和“宪法宣传周”集中宣传活动制度化，实现宪法宣传教育常态化。建设各类宪法学习宣传教育基地，通过升国旗、奏唱国歌等仪式仪礼和开展重大节庆活动，增进全社会对宪法的尊崇和信仰。在新市民仪式、青少年成人仪式、学生毕业仪式等活动中设置礼敬宪法环节，

把宪法教育和爱国主义教育有机结合起来，大力弘扬宪法精神。

加强宪法宣传教育，必须抓住领导干部和青少年这两个群体。坚持抓住“关键少数”，完善国家工作人员学习宪法法律的制度，把宪法法律学习列为党委（党组）理论学习中心组学习的重要内容，纳入党和国家工作人员培训教育体系，推动领导干部加强宪法学习，增强宪法意识，促进领导干部带头以宪法为根本活动准则，带头尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法，做尊法学法守法用法的模范。坚持从青少年抓起，落实《青少年法治教育大纲》，把宪法法律教育纳入国民教育体系，融入校园文化，引导青少年从小掌握宪法法律知识、树立宪法法律意识、养成尊法守法习惯。

全面推进依法治国，法治理论是重要引领。没有正确的法治理论引领，就不可能有正确的法治实践。必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，立足我国国情和实际，加强宪法理论研究和教材编写、修订、使用，凝练我国宪法的时代特色和实践特色，形成中国特色社会主义宪法理论和宪法话语体系。

# 百年大党如何引领中国法治发展？

朱景文

## 一、中国共产党在革命、建设、改革时期引领法治发展的历程

第一，革命时期法治道路的探索。中国革命走的是一条农村包围城市、武装夺取政权的正确革命道路。在夺取全国政权以前，建立革命根据地，制定在根据地实施的法律法规，为新中国在全国范围内的法制建设积累了宝贵经验，成为中国法治发展道路的起点。

在民主制度建设方面，1931年在江西瑞金革命根据地通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，确立了中华苏维埃共和国的性质和政治制度，规定中华苏维埃所建设的是工人和农民的民主专政的国家。1941年，陕甘宁边区通过了《陕甘宁边区施政纲领》，解放战争时期陕甘宁边区制定了《陕甘宁边区宪法原则》，1948年华北临时人民代表大会通过了《华北人民政府施政方针》，建立人民代表大会、人民政府，确定各项民主权利，为新中国民主制度的建立做好准备。在民生方面，颁布了许多与老百姓密切相关的立法，对于调动人民群众的积极性起到了重要作用：《井冈山土地法》《中国土地法大纲》为土地革命、土地改革提供了重要法律依据；《中华苏维埃共和国惩治反革命条例》《陕甘宁边区抗战时期惩治汉奸条例》等确立了刑事法律的基本原则和刑罚制度；《中华苏维埃共和国婚姻法》等废除了封建婚姻制度，确立了新的婚姻制度基本原则；《中华苏维埃共和国劳动法》等确立了保障工

人权利的基本原则。在司法制度方面，《中华苏维埃共和国司法程序》等立法确立了以群众公审制度、调解制度、人民陪审员制度、公开审判制度、回避制度、辩护制度、上诉制度等为主的诉讼制度。在陕甘宁边区创立了马锡五审判方式，既坚持原则，又方便群众，维护了群众的根本利益，在人民司法历史上写下浓墨重彩的一笔。

第二，建设时期法治道路的探索。1949年，《中国人民政治协商会议共同纲领》确定了我国过渡时期的总任务，在第一届全国人民代表大会召开前起到临时宪法的作用。1954年宪法是中华人民共和国制定的第一部宪法，是一部社会主义类型的宪法，把社会主义原则和民主原则确定为宪法的基本原则。新中国成立初期，我国还制定了一系列法律法规，包括国家机构的组织法、选举法、土地改革法、婚姻法、兵役法、惩治反革命条例、惩治贪污条例等，为我国社会主义国家政权建设、稳定社会秩序、实现农业、工业、资本主义工商业的改造奠定了法律基础。1956年9月党的八大《关于政治报告的决议》指出：“由于社会主义革命已经基本上完成，国家的主要任务已经由解放生产力变为保护和发展生产力，我们必须进一步加强人民民主的法制，巩固社会主义建设的秩序。国家必须根据需要，逐步地系统地制定完备的法律。一切国家机关和国家工作人员必须严格遵守国家的法律，使人民的民主权利充分地受到国家的保护。”这是从新中国

成立初期社会主义法制建设实践中得出的正确结论。

第三，改革时期法治道路的探索。党的十一届三中全会开启了改革时期法制建设的新时代。1979年2月第五届全国人大常委会第六次会议决定成立以彭真同志为主主任的法制委员会，三个月搞了七部法律，恢复了被“文革”破坏的人民代表大会制度，确立了“以事实为根据，以法律为准绳”的审判原则。1982年宪法是新时期治国安邦的总章程，也是这个时期我国法制建设最重要的成就。1997年，党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家，1999年3月第九届全国人大二次会议通过宪法修正案，将依法治国方略写入宪法中，实现了“法制”到“法治”的转变。党的十六大以来，法治建设进程大大加快，2004年宪法修正案纳入人权保护、私有财产平等保护和社会保障制度。2010年中国特色社会主义法律体系形成，这是我国社会主义民主法制建设史上的重要里程碑，是中国特色社会主义制度走向成熟的重要标志。

第四，党的十八大以来法治道路的探索。党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国；党的十八届三中全会提出建设法治中国的目标，以及包括法治领域改革在内的全面深化改革的任务；党的十八届四中全会是我党历史上第一次专门以法治为主题的中央全会，作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。党的十九大提出中国特色社会主义进入新时代，把全面依法治国确定为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。党的十九届四中全会提出在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。2020年出台《中华人民共和国民法典》，成为我国第一部以法典命名的基

本法律。2020年11月中央召开全面依法治国工作会议，确立了习近平法治思想在全面依法治国中的指导地位。

## 二、依法治国基本方略的形成过程

中国共产党引领法治发展的成就集中体现在依法治国基本方略形成的四个阶段。

第一，确定国体和政体。国体和政体是国家最根本的制度设计。早在抗日战争时期，毛泽东同志就在《新民主主义论》中提出，国体是“社会各阶级在国家中的地位”，政体是“政权构成的形式问题”。新民主主义制度的国体是各革命阶级联合政府，政体是民主集中制。“五四宪法”所确定的我国国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家，政体是人民代表大会。“五四宪法”具有原则性和灵活性相结合的特点，从基本制度层面塑造了中国特色社会主义制度的雏形。

第二，加强制度建设。1980年8月邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中指出，“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”，这“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。这一讲话在依法治国基本方略形成过程中具有里程碑的意义。

“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”是全面落实制度建设、法制建设的纲领。有法可依是针对立法工作而言的，“有比没有好，快搞比慢搞好”是那个时期解决有法可依问题的主要办法。有法必依是对守法的基本要求，为此在宪法和党章层面采取重大举措，1982年通过的《中华人民共和国宪法》规定：“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。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”执法必严和违法必究是对执法、司法活动提出的基本要求。一切执法机关和司法机关必须秉公办案，严肃执法。公民在法律面前人人平等，党员在党章和党纪面前人人平等。司法机关独立办案，违法犯罪的問題应由公、检、法等司法机关依法独立处理，行政机关、社会团体和个人不能干涉。尽管改革开放初期的法制建设是粗线条的，但是，阻碍法制发展的陈旧观念开始受到批判，法制建设的制度框架初步形成。

第三，依法治国的治国方略和依法执政的执政方式的确立。党的十五大提出依法治国、建设社会主义法治国家。党的十六大提出改革和完善党的领导方式和执政方式，“党的领导主要是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导”，“按照党总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系”，支持它们依法依规独立、自主、积极负责地行使职权、开展工作。党的十七大提出全面落实依法治国基本方略，对依法执政作出整体部署：要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平；科学立法、民主立法，完善中国特色社会主义法律体系；深化行政管理体制改革和司法体制改革，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制；弘扬法治精神，形成自觉学法守法用法的社会氛围。

第四，全面依法治国。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，依法治国方略发展到全面依法治国的新阶段。习近平总书记指出：“全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。”这是依法治国进入新阶段的重要标志。

全面依法治国具有系统性、整体性、协调性。在中国特色社会主义建设整体布局层面，把全面推进依法治国与全面建成小康社会（全面建设社会主义现代化国家）、全面改革开放、全面从严治党一起提升到统揽中国特色社会主义事业全局的“四个全面”战略布局中，大大提高了法治在全局中的地位。在国家治理的层面，要坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托，是国家治理体系具有系统性、规范性、协调性、稳定性的重要保障。要实现依规治党与依法治国，依法治国与以德治国，法治、德治、自治的相互配合、相互依托、相得益彰、协调发展。在法治体系建设整体布局层面，坚持依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政；统筹推进法律规范、法治实施、法治监督、法治保障和党内法规体系建设；坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设；坚持科学立法、严格执法、公正司法、全民守法；坚持统筹推进国内法治与涉外法治。

### 三、中国共产党引领法治发展的历史经验

其一，举什么旗，走什么路。这是决定中国法治发展方向首当其冲的问题，这个问题在历史转折关头尤为突出。坚持马克思主义理论，坚持社会主义道路，是

中国共产党从成立以来一直高举的旗帜、一直坚持的道路。在社会主义建设时期，1954年制定宪法时，毛泽东同志指出：“领导我们事业的核心力量是中国共产党。指导我们思想的理论基础是马克思列宁主义”，坚定地回答了我国社会主义建设事业以及我国宪法的指导思想问题。1957年，毛泽东同志在《关于正确处理人民内部矛盾问题》中强调：“马克思主义必须在斗争中才能发展，不但过去是这样，现在是这样，将来也必然还是这样。”以马克思主义为指导的中国特色社会主义法治理论的发展完全证实了毛泽东同志的这个论断。

改革开放初期，邓小平同志对举什么旗的问题作出坚定回答：“毛泽东思想过去是中国革命的旗帜，今后将永远是中国社会主义事业和反霸权主义事业的旗帜，我们将永远高举毛泽东思想的旗帜前进。”在党的十二大的开幕词中，邓小平同志对走什么路的问题也作出了坚定的回答：“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。”

在党的十六大报告中，江泽民同志强调，“无论遇到什么困难和风险，都必须坚持党的基本理论、基本路线和基本纲领不动摇。坚持用马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论武装全党、教育人民”。2007年12月，胡锦涛同志指出，“坚持正确政治方向，关系政法工作成败”“要牢牢把握法治领域意识形态斗争的主动权，坚持用中国特色社会主义理论体系指导政法工作和法学理论建设，加强马克思主义法学队伍建设，坚决抵制西方错误政治观点、法学观点的影响，特别是在坚持党的领导这个重大政治原则上，头脑要十分清醒，立场要十分坚定，旗帜要十分鲜明，

绝不能有丝毫动摇”。

习近平总书记高度重视法治建设的政治方向。2014年1月在中央政法工作会议上，他指出，“理想信念是共产党人精神上的‘钙’，精神上‘缺钙’就会得‘软骨病’。这对政法机关来说更有现实意义”，同时强调，“深化司法体制改革，首先要坚持正确政治方向……而不是为了迎合某些人的掌声和喝彩，更不能拿西方的理论、观点来套在自己身上”“简单临摹、机械移植，只会造成水土不服，甚至在根本问题上出现颠覆性错误”。他高度重视法治建设走什么路的问题，系统阐述了中国特色社会主义法治道路的性质、意义、渊源、与中国道路的关系。“中国特色社会主义法治道路是一个管总的东西，具体讲我国法治建设的成就大大小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。”党的领导、中国特色社会主义制度、中国特色社会主义法治理论，这三个方面实质上是中国中国特色社会主义法治道路的核心要义。中国特色社会主义法治道路，是中国特色社会主义道路在法治领域中的具体体现，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。

其二，谁领导，怎样领导。党的领导是中国特色社会主义法治道路的核心要义，也是中国特色社会主义法治理论的核心。法治建设举什么旗、走什么路，关键在于由谁来领导、怎样领导。“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”，充分说明了党的领导对中国特色社会主义事业、对中国特色社会主义法治建设的意义。

1962年，毛泽东同志强调：“工、农、商、学、兵、政、党这七个方面，党是领导一切的”，同时指出，“所谓‘党领导一切’并不等于包揽一切。领导一切是指大政方

针的领导，而不是具体事务上的大包大揽”。党委的领导，是集体领导，不是第一书记个人独断。在党委会内部只应当实行民主集中制。毛泽东同志的这个讲话，实际上为既坚持党的领导，又改善党的领导，实行民主集中制指明了政治方向。

在改革开放的历史条件下，邓小平同志提出坚持四项基本原则。与此同时，他严厉批评了权力过分集中、官僚主义、家长制、领导干部终身制、党政不分、以党代政等现象，提出“坚持四项基本原则的核心，就是坚持党的领导。问题是党要善于领导，要不断地改善领导，才能加强领导”，为法治建设，包括立法、执法、司法、守法领域党的领导体制的改革奠定了思想基础。

如何处理好党政职能分开和发挥党的领导作用的关系，是新时期加强党的领导的关键，也是摆在新的党的领导集体面前的重大问题。1989年12月，江泽民同志强调：“我们的党是执政的党，党的领导要通过执政来体现。我们必须强化执政意识，提高执政本领。按照我国宪法的规定，各级政权组织，包括人大、政府和司法机关，都必须接受共产党的领导。凡属方针、政策的重大问题，都要经过党委讨论，然后分头执行……政治体制改革要坚定地继续进行下去，但是应当明确，这种改革不是要削弱、更不是要取消党的领导，而是要加强和改善党的领导。”2004年9月，胡锦涛同志指出，要“不断改革和完善党的领导方式和执政方式……党关于国家事务的重要主张，属于全国人大职权范围内的、需要全体人民一体遵行的，要作为建议向全国人民代表大会提出，使之经过法定程序成为国家意志，各级党组织和全体党员都要模范地遵守宪法和法律”。

习近平法治思想把坚持党对依法治国的领导放在全面依法治国的“十一个坚持”之

首。在政治方向层面，全面依法治国决不是要削弱党的领导，而是要加强和改善党的领导。坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。党的领导是党和国家事业不断发展的“定海神针”，是我国社会主义法治之魂，是我国法治同西方资本主义国家法治最大的区别。

在党法关系层面，党的领导和社会主义法治是一致的。一方面，社会主义法治必须坚持党的领导，“党大还是法大”是一个政治陷阱，是一个伪命题，对这个问题，我们不能含糊其辞，语焉不详，要明确予以回答；另一方面，党的领导必须依靠社会主义法治，对于各级党政组织、各级领导干部来说，“权大还是法大”则是一个真命题。权力是一把“双刃剑”，在法治轨道上行使可以造福人民，在法律之外行使则必然祸害国家和人民。在工作落实层面，要把党的领导贯彻到依法治国的全过程和各方面，推进党的领导制度化、法治化，通过法治保障党的路线方针政策有效实施，坚持依法治国和依规治党有机统一。

其三，依靠谁，为了谁。这个问题关系着法治建设的群众基础、阶级基础，决定着法治建设的所有举措有利于谁。法治建设举什么旗、走什么路、由谁来领导归根结底都是由依靠谁、为了谁所决定的。检验法治理论、法治道路、党的领导是否正确的试金石都在于法治建设依靠谁、为了谁。

毛泽东同志把建立一个来自人民、依靠人民、为了人民的社会主义制度作为终生奋斗的目标，他希望国家政权机关成为人民政府“为人民服务”；他希望人民政府为了人民，不要蜕化为官僚机构；他提倡“马锡五审判方式”；他寄希望于人民，“人民，只有人民，才是创造世界历史的动力”。以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体“全心全意为人民服务”的精神永

远为中国人民铭记。

改革开放以来，我国法治建设呈现出制度化、专业化、正规化的发展趋势，但我们党法治建设为了人民、依靠人民，以人民为中心的基本立场没有变。邓小平同志十分重视制度建设，主张用法律的方法，而不是用群众运动的方法解决问题，但他也鲜明地提出了“三个有利于”的思想，强调制定一切方针政策的出发点和归宿始终要看“人民拥护不拥护、人民赞成不赞成、人民高兴不高兴、人民答应不答应”。江泽民同志十分强调依法治国，建设社会主义法治国家，但他也提出“三个代表”重要思想，强调“不断发展先进生产力和先进文化，归根到底都是为了满足人民群众日益增长的物质文化生活需要，不断实现最广大人民的根本利益”。胡锦涛同志十分重视依法治国与依法执政，但也提出“以人为本”的科学发展观，坚持“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。

习近平法治思想把建设中国特色社会主义法治体系确定为全面依法治国的总抓手，但也时刻不忘法治建设以人民为中心的根本宗旨，强调全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民，必须坚持为了人民、依靠人民。要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域和全过程。从“为人民服务”到“以人民为中心”，这是中国共产党引领我国法治发展的主旋律，也是我国法治建设之所以行的最深厚根源。

#### 四、展望：改革与法治

随着第二个百年发展目标的确立，随着《法治中国建设规划（2020-2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》的出台，我国未来法治发展的路线图已经确立，现在的任务是在立法、执法、司法、守法、法治监督等各个领域落实。

如何处理好改革与法治的关系是贯穿我国法治建设全局的大问题，改革要在法治轨道上进行，既不允许随意突破法律的红线，也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革，这是从以往法治发展中得出的重要结论，对未来法治发展也具有长远意义。就法治发展的体制机制而言，要坚持和发展革命根据地法治建设和经济特区法治发展的经验，先在地方实验，成功经验逐步推广全国。

随着中国特色社会主义法律体系的形成和完善，法律过时、需要突破的问题日益成为影响改革的瓶颈。因此，要在无法可依的领域坚持“先行先试”，在有法可依的领域通过变通适应改革的新需要，对法治会产生的影响要有充分预判。区域协同发展是十四五规划提出的我国改革的重要目标，但应采取什么法治模式，是按照地方法治模式由地方协商，分别发布地方性法规、规章在自己管辖的领域实行，还是在中央层面制定法律法规，或是在相关地方之上设立更高层级的拥有立法权和管辖权的机构？这种新设置是否会对我国原有的权力运行的体制制造成冲击？这些都是未来法治发展需要认真思考的问题。

回顾中国共产党引领我国法治发展的历程，展望未来法治发展，只要我们牢牢把握法治发展的政治方向，从中国实际出发，勇于实践探索，中国共产党在第二个百年引领我国法治发展一定能取得更大的成绩。

（作者系中国人民大学法学院教授）

# 《民法典》视域下检察机关民事调查核实权运行机制研究

张明

民事诉讼法、人民检察院组织法相继修改，检察机关在民事监督领域享有的法律所赋予的监督职能和领域有了进一步拓展，包括对民事生效判决、裁定、调解书的监督，对审判程序中审判人员违法行为的监督，对执行活动的监督以及强化对公共利益的保护等方面，形成了抗诉、检察建议、纠正意见、支持起诉、提起公益诉讼等多种监督形式。民事检察多元化监督格局的逐步形成，使得调查核实权越来越成为检察监督的重要手段。因此如何运用好法律赋予的调查核实权，充分发挥调查核实权在办案过程中的作用，更好地履行检察监督职能，提升司法公信力，彰显司法权威，值得我们深入思考和研究的课题。

## 一、民事调查核实权的实践属性

### （一）民事调查核实权的法律监督属性

检察监督是宪法和法律赋予检察机关的一项重要职责，是检察机关作为法律监督机关定位的重要体现。从检察制度的产生来考量，“创设检察官制度的主要目的，乃废除当时的纠问制度，确立诉讼上的权力分立原则”，检察制度出现的主要目的之一，即在于透过诉讼分权制衡模式，以法官和检察官彼此监督制约的方法，确保司法权行使的客观性与正确性。

2012年修改后的民事诉讼法第

二百一十条规定：“人民检察院因履行法律监督职责提出检察建议或者抗诉的需要，可以向当事人或案外人调查核实有关情况。”这是我国首次以法律的形式明确赋予检察机关民事调查核实权。2018年修改后的人民检察院组织法第二十一条亦对检察机关调查核实权再次予以确定。检察机关为保障民事法律统一正确实施而进行的法律监督，在性质上是对公权力的监督，从而可以引申出民事调查核实权的界限，其绝不是“对所谓弱势诉讼当事人一方的救济，而是法律赋予人民检察机关为实现检察监督功能的一种公权力”。

在虚假诉讼领域，民事调查核实权的公权监督属性显得更为明显。由于虚假诉讼制造了与客观事实完全矛盾的法律事实，使得法律事实和客观事实严重割裂，甚至完全对立，法官按照错误、虚假的事实进行裁判，造成案件结果不公，不仅损害了国家利益、社会公共利益以及第三人的合法权益，也损害了司法公信和司法权威。检察机关以公权力的方式主动进行调查核实，有助于使案件事实回归本真，并发现虚假事实后面的违法行为，弥补审判机关作为中立者的缺陷，维护社会公平正义。

### （二）民事调查核实权的监督谦抑性

在民事诉讼中，“谁主张，谁举证”



是一项基本原则，双方当事人应当对其主张的实施承担举证责任，检察机关不可越俎代庖。民事检察监督对诉讼价值的追求，是将实体正义、程序正义、诉讼效率和诉讼效果同时兼顾，要实现价值衡平，需要平和谦抑的司法理念支撑，这就要求民事调查核实权在行使过程中，要做到准确适用法律程序，准确进行证据收集与认定，准确进行事实查明与固定。

民事诉讼是当事人诉权与法院审判权之间的博弈。审判权表现为法官引导诉讼程序的发展，在诉讼程序内依职权收集证据、判断证据、发现真实并适用法律以作出裁判；诉权表现为当事人启动并推进诉讼程序的进行，在诉讼程序内收集提出证据、证明事实主张。民事检察监督在性质上是对公权力的监督，相较于其他公权力的监督，要“防止和避免因检察监督的不当介入，破坏当事人在诉讼结构中的平衡性，进而造成对当事人诉权的不当干预”，因此，检察机关对民事调查核实权的适用应当审慎且受到程序规范限制。

“法律不保护躺在权利上睡觉的人。”就调查核实的目的而言，检察机关行使调查核实权是为了查明案件事实的需要，而不是为了帮助某一方当事人调查取证；是为了维护国家利益和社会公共利益的需要，而不是为了某个个人利益的需要；是为了监督和制衡公权力的需要，而不是为了满足私权利的需要。就调查核实的程序而言，应当在法律规范内进行，如调查应当二人以上共同进行，采取公开方式，而不是秘密侦查，调查时需要出示证件，调查核实情况要有被调查人签名或盖章等，虽然调查核实是检察机关行使职权的一种方式，

但同样需要满足程序正义的要求。

## 二、民事调查核实权的现实困境

《民法典》审议通过后，在相当程度上强化了诉权，期待通过诉权对审判权进行制衡。但是，民事诉讼中审判权一权独大的问题依然明显。《民法典》是私法，诉权源于私权，在作为公权力的审判权面前，处于天然的弱势地位。在司法实践中，作为检察监督的重要手段，民事调查核实权的运行仍面临着诸多困境。

### （一）民事调查核实权的本质属性弱化

作为一种工具性权力、程序性权力，究其本质而言，调查核实权系一种检察裁量权。所谓裁量权 (Discretion)，根据《布莱克法律大辞典》的解释，是指在公共职能领域，在法律授予的某种情境中，根据自己的判断和理智而不是在他人的控制之下作出官方行为的权力（或权利）。基于民事诉讼是解决平等主体之间私权纠纷的性质，检察监督作为公权介入私权应审慎谦抑，必须谨慎且适度，这从一定程度上导致民事调查核实权的本质属性弱化。检察机关通过调查核实权的行使，对案件事实进行准确查明和认定，有助于最大限度地维护司法公正和权威，但同时，由于民事诉讼解决的是私权纠纷，当事人在诉讼中诉讼地位平等且享有处分权，检察机关对调查核实权的过度适用将打破民事诉讼中“谁主张谁举证”的证据法原则，这就在客观上要求检察机关对调查核实权的适用应当审慎且受到严格限制。基于这种认识，司法现实中更多地强调民事调查核实权的谦抑性，避免检察监督过多地介入平等主体参与的民事诉讼。如司法实践中检法两家对损害“国家利益和社会公共利益”

（简称“两益”）的判断标准分歧较大，特别是针对损害第三人合法权益的虚假调解。检察机关认为虚假调解必然妨害司法秩序，浪费司法资源，损害司法权威和司法公信力，这些都属于损害“两益”的范畴，但法院普遍认为损害第三人合法权益的不属于损害“两益”，对于检察机关提出抗诉或者再审检察建议，认为不符合民事诉讼法的规定，从而裁定不予受理。

### （二）民事调查核实权的权力配套不足

权力需要通过规范化的运行以实现权力行使的正当性和限制性。权力与责任具有对等性，任何一方的失衡都将可能导致权力滥用或权力怠于行使，进而造成制度资源的浪费。在司法实践中，不少单位或个人因为种种顾虑而不愿意配合检察机关调查核实，而调查核实权是一种非强制性权力。虽然新修订的《人民检察院组织法》规定了有关单位和个人应当配合检察机关的调查核实活动，但是实践中效果相当有限，一方面，需要进行调查核实的时候，都是检查机关先提出调查核实的要求，再由有关单位和个人具体完成，办案人员无权自行操作，因此有些单位或个人以“技术故障”、“查询不到”等理由拒绝配合，甚至以一些内部规定对抗检察机关的要求的，办案人员往往也无能为力，只能是通过劝说或者通过私人关系来解决。另一方面，检察建议的自身强度不足，即使有单位和个人拒绝配合的，一般也很难界定其是否构成犯罪来论处。此外，目前法律都没有太多涉及制约机制问题，调查核实权是一项公权力，而且是介入私权领域的公权力，其运行不当必然会打破民事诉讼的平衡格局。

### （三）虚假诉讼案件查办中的民事调

### 查核实权考量

《民法典》开篇便指出，民事主体从事民事活动，应当遵循诚信原则，秉持诚实，恪守承诺。虚假诉讼在民事活动中严重损害了司法的公信力，也损害了当事人的合法权益。以虚假诉讼案件办案模式来考量民事调查核实权的运行，可以窥见该权力运行中更为复杂。近年来，虚假诉讼呈现高发态势，范围越来越广，不仅普通程序，甚至督促程序、支付令程序、公正程序、仲裁程序、确认调解协议有效裁定程序也出现虚假诉讼。从调查核实权的权力内容来看，检察机关行使调查核实权查办虚假诉讼案件，实际上是通过证据收集权能与职责，推翻原审中已有的证据、核实证据是否相互矛盾、查询和剔除虚假的证据以及判断和认定原审判决有无证据采信不当等情形；从调查核实权的权力对象来看，检察机关对虚假诉讼的法律监督，既包括案件事实本身的对事监督，如诉讼程序和诉讼结果监督，也包括诉讼主体行为的对人监督，如对于虚假诉讼参与人的行为构成犯罪的，将依法追究刑事责任。

目前，我国对虚假诉讼采取的是法院查处监督为主、检察监督为辅的“二元监督机制”。由于虚假诉讼本质上是行为者利用法院的司法权（如审判权、执行权）或者准司法权（如仲裁）实现非法目的的行为，当事人滥用民事诉讼的私权处分侵害他人合法权益，在本质上具有可谴责性，审判权的被动性和当事人主义诉讼模式的固有特性导致法院难以在审理案件的过程中发现虚假诉讼。虚假诉讼双方当事人互相串通、虚构事实与证据，从表面上达到事实清楚、证据充分，诉辩双方对事实和

证据没有异议，法院不大可能去审查双方证据和民事法律关系的真实性。在虚假诉讼案件的查办中，检察机关需要运用调查核实权对证据真实性、合法性和关联性进行审查，加大调查取证力度，对私权的滥用予以法律规制。在目前调查核实权情形法定的框架下，该权力实际上是一种代位性、补充性的证据收集权能与职责，由此，民事诉讼中大量违法行为不能进入监督视野，检察监督容易陷入被动。

#### （四）调查核实程序启动过于随性

在民事检察监督多元化的时代，执行监督、程序监督、虚假诉讼监督、公益保护等工作中，由于涉及公共利益、社会利益的保护，一般都是依职权启动监督，调查核实工作也必然是依职权启动。而实践中在审查生效裁判监督中是否应该启动调查核实程序没有固定标准，过于随性，往往依据的是承办人心中的公平价值观念启动。又由于最高检的诉讼监督规则第六十五条一个不太明确的兜底条款，没对哪些事项应是依职权启动、哪些事项应是依申请启动加以区分。这样启动方式的模糊化处理，使得当事人无从判断相关案件情况是否可向检察机关申请调查核实，而检察机关为确保监督工作顺利开展，则会在调查核实权的启动上表现得更为积极，这就造成实践中调查核实权主要是由检察机关依职权启动，而检察机关依当事人申请启动的比例相对较小，有侵犯当事人处分权利之嫌。

### 三、司法体制改革背景下民事调查核实权的完善路径

习近平总书记强调，对权力运行必须进行强有力的制约和监督，把国家公权力关进制度的笼子里，国家公权力只有得到了人民

的监督，并接受历史的检验，才能确保国家机关在行使该权力的时候最大程度的遵守法律的规定。民事检察监督如何更好地运用调查核实权，构建符合现代检察工作的监督机制，提升检察公信力和权威性，使检察监督维护司法公正的最后一道程序，笔者认为可以从以下几个方面进行完善。

#### （一）在恪守谦抑审慎的基础上，突出民事调查核实权的主动性

民事检察监督是检察机关实现民事法律监督目的和功能的手段和方式，主要体现为具体职权和职能。修改后的民事诉讼法将民事诉讼监督范围扩大到损害国家利益、社会公共利益的调解、审判活动中审判人员违法行为和执行活动等领域，在权能限度上，覆盖领域较为广泛。检察机关的调查核实权如果还停留在一种代位性、补充性的证据收集权能与职责，民事诉讼中大量违法行为将不能进入监督视野。

从虚假诉讼类型化办案模式中的权力运行来看，虚假诉讼损害司法权威和司法公信力。法院通过案件裁判进而建立一套旨在影响当事人现实利益和其他人未来行为的规则，而虚假诉讼则会使法院错误地向社会宣示了国家的法律，将导致国家立法目的的落空。民事诉讼实行当事人主义，在举证责任规则影响下，程序正义和形式真实受到重视，但是当事人背离诉讼诚信原则，提供虚假材料，实体判决容易背离司法公正。司法是法律元素中最活跃的角色，很多时候甚至可起到修补修正立法的功能。基于民事纠纷的私权性质以及公权力容易出现滥用的特点所决定调查核实权的谦抑行使，虽有合理性，但并不完全符合民事法律监督的目的和司法实践。特别是虚假诉讼案件中，伪造的证据不

仅不具备反映客观真实的功能，而且其违背了诉讼的基本精神，对于涉嫌伪证的案件事实，检察机关应依职权主动行使调查核实，这不仅是判断当事人在诉讼过程中是否守法的法律监督职责所要求，更是保障法院审判秩序建立在合法性基础之上的需要。因此，应在恪守民事检察权谦抑审慎属性的基础上，遵循司法实践的规律，突出检察机关在查办虚假诉讼案件中的主动性，依职权主动履行调查核实权，不能仅仅局限于案件本身，还可以拓展到与案件事实相关的其他情况的调查核实，从而查明案件事实，有效维护国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

## （二）完善民事调查核实权的手段，强化权力保障措施的刚性

民行检察调查核实权是一把双刃剑，若运用得当将有效推动法律监督工作的开展，保障当事人的合法权益，维护司法公正；若运用不当或滥用该权力，则将可能损害司法公正。为确保调查核实权取得良好效果，该权力的行使应当遵循民事诉讼基本原理及检察工作规律，并通过完善的制度设计，实现权力运行各环节均能依法、规范、正确运行。

在虚假诉讼类型化案件的查办中，涉及对案件事实类的对事调查和对诉讼参与人的对人调查，其中，对案件证据的调查，既包括审查原审中已有的证据，查询和剔除虚假的证据，也包括调查核实获取足以推翻原审裁判的新证据。可见，规制虚假诉讼行为的难点在于查明事实，法院追求的是法律真实，民事检察监督对对象是客观事实本身。《监督规则》第六十六条列举了检察机关可以采取的调查核实措施，同时限定了检察机关不得采取限制人身自由和查封、扣押、冻结财产等强制性措施。

由于民事调查核实权是一种非强制性权力，但在缺乏强力保障机制的情况下，权力的实施效果将大打折扣。在现行法律框架下行使民事调查核实权查办虚假诉讼案件，应充分、有效行使各项权力内容，完善调查核实权的具体措施。从长远来看，应当从立法层面进行规范和保障，在今后修改民事诉讼法时，明确被调查单位和个人有义务配合检察机关的调查活动，不得拒绝或阻挠，并建立相应的保障措施。从现实来看，检察机关应当依托法律监督机关的定位，积极与公安、司法、行政等部门形成协作配合机制，对妨碍司法行为的主体检察机关可行使追责建议权，视情节轻重可分别建议相关单位主管部门予以处理或建议公安机关介入调查等。

## （三）发挥检察官监督能动性，提升民事调查核实权的运用能力

“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”在完善民事调查核实权法律架构前提下，民行检察人员能否适应多元化民事监督任务，是充分有效行使调查核实权的重要主观因素。民行检察调查核实权制度在运用时应当进行规制和完善，确保能够实现立法的初衷，进而促进民行检察工作的深入健康发展。

以虚假诉讼类型案件而言，民事调查核实权是在充满重重迷雾的证据体系中抽丝剥茧，调查核实发现原审采纳伪证作为认定事实的主要证据，综合采用多种核实方式加以印证，去伪存真；调查核实获取足以推翻原审裁判的新证据，通过鉴定、调取新证据、询问相关证人等方式取得证明力强于原审裁判所采信的证据。调查核实的内容既有客观证据也有主观证据，调查

核实范围甚至要大于法院审判的审查范围，但同时应当避免无限地追求案件客观真实或代替法院作出事实认定的窠臼。因此，针对虚假诉讼案件的特点，要重点提高民行检察官的线索发现能力和调查核实能力，提高捕捉虚假诉讼的敏锐性。通过梳理虚假诉讼易发、多发领域案件的类型和特点，总结虚假诉讼案件的一般规律，明确案件审查重点和难点，形成查办案件的工作机制。在办案过程中，增强调查核实意识，借鉴职务犯罪侦查部门的方法，采用“侦查”思维调查取证，从而有效行使调查核实权。

#### （四）提高民事检察官素质与加强检察官独立性双管齐下，改善调查核实权的行使方式

作为一项适用法律的司法活动，调查核实权的行使对检察官的法学专业素养的要求自不用多言，但这不是也不应当是检察官专业化的全部，民事诉讼监督案件类型越来越复杂多元的现实情况更要求检察官具有丰富的民事诉讼实践能力。但现实情况是，民行检察官中受过民商法、行政法等法学专业学习的人员的比例很小，更不用说既懂得法学理论，又精通司法实践的专门人才，专业化程度无法与职能要求相匹配。因此，在民行检察官队伍建设方面，首先要加强教育培训工作，根据民行检察官的专业特点建立相应的教育培训机制，通过邀请检察业务专家、民行办案能手、高校知名学者举办讲座等对民行检察人员进行定期培训、选送民行检察办案人员到法院挂职锻炼，直接参与民商事案件审判实践活动等方式，为民行检察官更好地履行法律监督职能奠定坚实的基础。

其次，要充分运用一体化办案模式，要

善于借助检察机关内外部力量。一方面，在虚假诉讼线索发现、案件性质认定、查办方案制定方面，下级检察院要及时汇报案情，争取上级院支持，上级检察院要靠前指挥，必要时可抽派力量帮助开展工作，与下级检察院一起破解难题。在调查核实环节，民行检察部门在积极主动调查取证的同时，要加强与检察机关内部控申、侦监、公诉、技术等部门协调配合，密切与派驻基层检察室的沟通，整合监督力量。另一方面，要加强与公安、法院等部门的协作。对虚假诉讼行为涉嫌犯罪的，应当及时将线索移送公安机关，适时依托公安机关的刑事调查取证来突破案件和完善民事调查核实工作。

#### 四、结语

《民法典》的实施对各项检察职能融合发展创造了难得的契机，学习贯彻《民法典》，关键在于以习近平法治思想为指导，领悟法条背后的“法理”，引领各项检察工作创新发展。现代意义上的司法既需要保持司法权威，推动社会公众相信司法、尊重司法，同时也需要主动满足社会需求，以尽可能高的社会接受度来实现其社会使命。检察机关在开展民事法律监督过程中对公众诉求的回应态度及效果，是检察机关司法体制改革的题中应有之义。作为民事检察权的派生权，调查核实权天然地带有公权监督属性，其权力行使必须服务于公权监督的目的，通过监督公权力运行，保护公共利益和国家利益，并通过公权监督实现私权救济。

（作者单位：邳州市人民检察院）

# 江苏省检察机关虚开增值税专用发票案件数据分析

熊丽

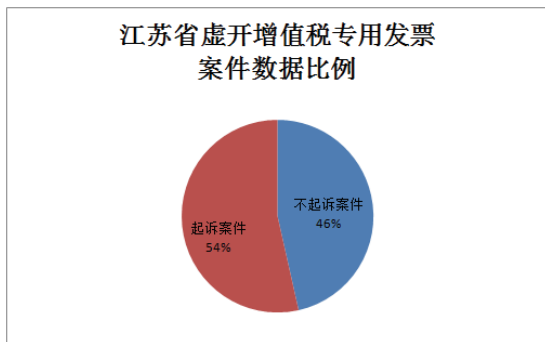
虚开增值税专用发票是实务中最为高发的涉税违法行为。为他人虚开、为自己虚开、让他人自己虚开、介绍他人虚开增值税专用发票的行为，都构成虚开专票。同时，增值税专用发票的虚开税款数额达到5万及以上的，就达到入刑标准，会被追究刑事责任。

本文节选最高人民检察院在2020.11.19至2021.11.12期间公布的案例数据，对虚开增值税专用发票行为在江苏省范围内的处理尺度进行分析，尤其对其中的不起诉案件情况作进一步法律分析。

## 一、虚开增值税专用发票案件的整体处理数据分析

### 1、省内案件总体情况

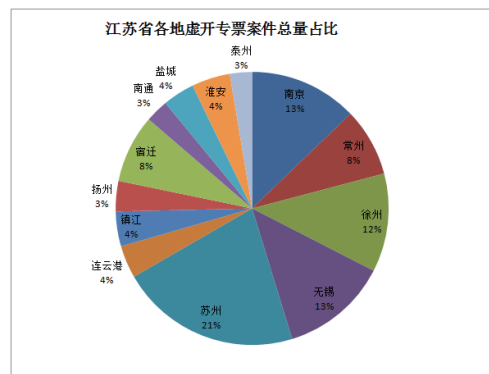
在本文节选的案件数据中，省内虚开增值税专票案件数量共计1140个，其中检察机关决定起诉的案件为610个，占比54%；决定不起诉的案件为530个，占比46%（详见图1）。需要说明的是，因公布时间滞后、保密等要求，上述数据公开有限，仅供参考。



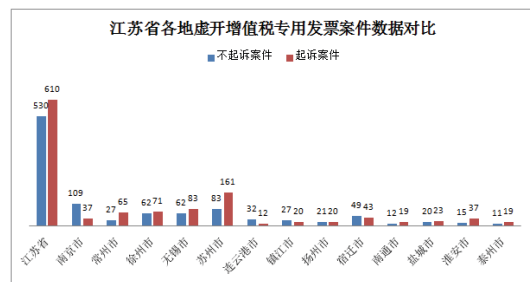
(图1)

### 2、省内各地区案件数据对比

通过数据筛选，各地虚开增值税专用发票案件情况最多的前三地区为：苏州市、244个、21%，南京市、146个、13%，无锡市、145个、13%（详见图2、图3）。其他地区案件总量及占比由多到少分别为：徐州市、12%；宿迁市、8%；常州市、8%；淮安市、4%；镇江市、4%；扬州市、3%；南通市、3%；盐城市、3%；泰州市、3%。



(图2)



(图3)

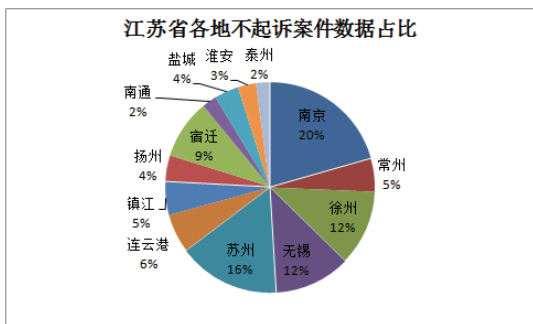
## 二、虚开增值税专用发票不起诉案件的数据分析

通过对全省及各地虚开增值税专用发票案件数据进行梳理，不起诉案件的数量与起诉案件相差不大。这就不难解释，实务中为什么常有行为人虚开后“无辜”中枪，而其他人却“安然无恙”。

### 1、各地虚开增值税专用发票案件不起诉总体数据

虚开增值税专用发票的不起诉案件，由多到少的地区依次为：南京 109 个、苏州市 83 个、无锡市 62 个、徐州市 62 个、宿迁市 49 个、连云港市 32 个、常州市 27 个、镇江市 27 个、扬州市 21 个、盐城市 20 个、淮安市 15 个、南通市 12 个、泰州市 11 个（概览见图 4）。

各地不起诉案件的总体数据、各地数量及占比，与其虚开增值税专用发票案件总量的情况出入不大，尤其是前三个地区的数据情况总体不变。



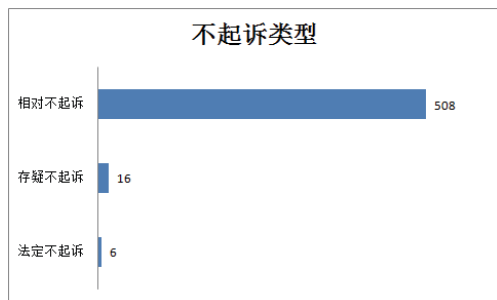
(图 4)

### 2、不起诉类型

检察机关决定不起诉的类型分别三种：(1) 法定不起诉，即满足法律规定的特定情况的则不起诉，例如没有犯罪事实、情节显著轻微危害不大而不认为是犯罪的、

被不起诉人死亡或被注销的、经特赦令免除刑罚；(2) 存疑不起诉，指经过补充侦查但检察机关仍认为证据不足，不符合起诉条件的案件；(3) 相对不起诉，是针对犯罪情节轻微，依法不需要判处刑罚或者免除刑罚的情形。

检察机关决定不起诉的三种适用情形见图 5，其中相对不起诉案件占绝大多数。



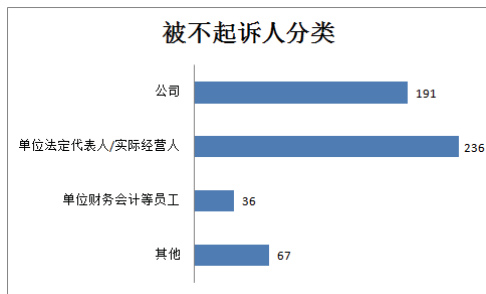
(图 5)

### 3、被不起诉人的分类

虚开增值税专用发票的行为主体包括单位、个人，有开票方、买票方和介绍方，本文对被不起诉人的分类和占比作了梳理（见图 6）。

在对虚开增值税专用发票行为进行处理的过程中，通常会同时查处公司和公司的法定代表人或实际经营人。但正如图 6 所示，单位法定代表人或实际经营人被处理的数据多于公司，这是因为检察机关对在立案前已注销的公司、个体经营户不作处理，但这些单位组织的法定代表人或实际经营人仍不能免于被处理。

另外，被不起诉人中单位员工的占比近 7%，其中主要为单位的财务或会计人员。

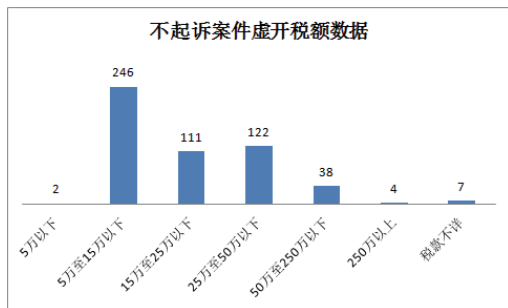


(图6)

#### 4、增值税专用发票虚开的税款数额

根据法律规定，增值税专用发票虚开的税款数额在五万元以上的，以虚开增值税专用发票罪处三年以下有期徒刑或者拘役；虚开的税款数额在五十万元以上的，处三年以上十年以下有期徒刑；虚开的税款数额在二百五十万元以上的，处十年以上有期徒刑或者无期徒刑。

实际案件处理中，因各方面的考量，检察机关对虚开不同税款数额的处理口径（详见图7），与上述法律规定大有不同。



(图7)

### 三、对虚开增值税专用发票相对不起诉数据的法律分析

通过对样本案件数据的汇总，虚开增值税专用发票的不起诉案件中，相对不起诉

的情况占绝大多数。这背后有什么值得注意的地方？

1、相对不起诉案件中，被不起诉人仍将承担刑事责任。

实务中，不少被不起诉人因为相对不起诉而小事化了，认为是“虚惊一场”，但事实并非如此。

法定不起诉和存疑不起诉中，被不起诉人是真正的安然无恙，没有拘役、判刑等刑事处罚，也不会有任何刑事犯罪记录。但不同的是，相对不起诉中，被不起诉人虽免于遭受判刑等刑事处罚，但仍将留有刑事犯罪记录、无法消除，进一步导致被不起诉公司遭受纳税信用等级降低、贷款受限等联合惩戒措施，也将导致被不起诉人可能无法在企业担任高管、影响其子女进入特定工作岗位等。

#### 2、税务管控越发严格

虽然不起诉的案件占比近一半，但可以发现：只要虚开税款税额达到5万元，都会被追究刑事责任，这一红线检察机关不会轻易突破。甚至，在案件数据中，还有虚开税款数额仅1万余元的，也被决定相对不起诉，而没有根据“情节显著轻微危害不大、不认为是犯罪”作出法定不起诉的决定。

不起诉案件数据中，单位员工这一类的被不起诉人也占一定数量。除了单位财务或会计，参与虚开较少的采购员也被追究刑事责任。

3、检察机关对相对不起诉案件有自由裁量权

三类不起诉案件中，检察机关在相对不起诉案件中会有一定的自由裁量权。各地区、甚至同一地区不同县区检察机关之



间的裁量尺度都不完全一样。

总体来说，省内检察机关作出相对不起诉决定，通常考量的因素有：自首，坦白，在立案前补缴或退缴税款（和滞纳金），虚开的税款数额多数在50万以下，保护民营企业，行为人参与的作用和程度次要。

其中对民营企业的保护，尤其在2020年7月22日《最高人民法院人民检察院关于充分发挥检察职能服务保障“六稳”“六保”的意见》出台后，检察机关据此决定不起诉的情形明显有所增加。

最高检强调在企业涉税案件处理时，要注意将以骗取国家税款为目的的涉税犯罪与一般涉税违法行为区分开来，对于有实际生产经营活动的企业为虚增业绩、融资、贷款等非骗税目的且没有造成税款损失的虚开增值税专用发票行为，不以虚开增值税专用发票罪定性处理，依法作出相对不起诉决定的，移送税务机关给予行政处罚。

4、企业合规审查成为相对不起诉新的考虑因素

自2020年3月起，最高人民检察院在江苏张家港、海浦东、金山等6家基层检察院开展企业合规改革第一期试点工作。试点检察院对民营企业负责人涉经营类犯罪，依法能不捕的不捕、能不诉的不诉、能不判实刑的提出适用缓刑的量刑建议。

2021年4月，最高检开启第二期企业合规改革试点工作，改革试点范围扩大到北京、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、湖北、湖南、广东等十个省（直辖市）。上述省级检察院可根据本地情况，自行确定1至2个设区的市级检察院及其所辖基层院作为试点单位。在原有试点工作的基础上，有针对性地督促涉案企业作出合规

承诺并积极整改落实，促进企业合规守法经营，减少和预防企业犯罪，实现司法办案政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

在本文相对不起诉案件数据中，检察机关将对企业合规制度进行考查并经第三方评估合格，作为决定不起诉考量因素的地区有：张家港市、姑苏区、江阴市和建湖县。各地采用企业合规审查的案件数量分别为7个、3个、2个和6个。其中，张家港市检察院有4个案件的虚开税款数额在130万-230万区间，因被不起诉人主动进行企业合规制度建设并经第三方评估合格，检察院最终作出相对不起诉的决定。不可否认，企业合规审查对涉税犯罪的处理尺度有较大影响，尤其在虚开增值税专用发票起诉案件中。

此外，除了最高检及各省检察院确定的试点单位以外，其他地区检察院也在积极探索企业合规制度审查在刑事包括涉税犯罪中的运用。目前，省内各地市检察机关对企业合规制度审查的探索，尺度虽各不相同，但对改善营商环境、对民营企业的改革、以及对省内法治建设的进一步推动将起到极具意义的借鉴意义。

（作者单位：上海市协力（南京）律师事务所）

# 民法典中混合担保的追偿权研究

王絮

混合担保是指对同一债权既有保证人，又有物的抵押、质押，属于人保和物保的混合，人保主要依赖担保人的信用，物的保障则使债权人的权益有外在的相对稳定的保障。作为生活中常见的担保形式，它充分保障了债权人权益，也有利于经济主体吸纳资金，促进市场经济发展。罗马法囿于重形式而抽象化不足的特征，对于混合担保并没有固定规则。作为大陆法系国家，我国通过立法对混合担保进行了调整，包括《民法典》第392条，它继承了物权法的规定，但该法条显然和之前的其他部门法规定存在差异，对于保证人之间的追偿权亦存在空白，这也使得司法实践中缺乏统一的意见。

## 一、我国不同法律对混合担保追偿权规定的冲突

我国对混合担保的规定最早出现在《担保法》第二十八条，该法条通过明确保证人对物保以外的债务承担保证责任，来确定保证人的绝对优势，但其只规定了担保人承担责任后对债权人的追偿权，对担保人间追偿未加以规定。《担保法司法解释》第三十八条在赋予债权人自由选择保证人或担保物承担保证责任的权利的同时，肯定了担保人之间的追偿权，“承担了担保责任的担保人，可以向债务人追偿，也可以要求其他担保人清偿其应当分担的份额”。《物权法》第一百七十六条对于第三人提供的担保物和保证人之间并未约定担保顺序，也只规定了

担保人和债务人之间的追偿权。《九民纪要》第五十六条则做出规定，除合同中明确约定担保人之间可互相追偿外，人民法院对担保人之间的内部追偿不予支持。但最高院在答记者问时表示，《九民纪要》并非司法解释，不可作为裁判依据直接引用，仅可在裁判文书中分析说理部分进行参考，这就使得该条规定的效力大打折扣，对于担保人内部的追偿权的存在与否依然处于悬而未决的状态。

《民法典》的出台也并没有对该问题做出明确的规定，《民法典》担保物权编中沿袭了《物权法》之规定，债权人可以选择担保物或保证人来实现债权，但依然只规定了担保人向债务人的追偿权，担保人之间的追偿仍存在立法上的空白。而这种法律上悬而未决的状态不利于司法实践中的统一裁量，会导致同案不同判的现象，让担保人的权利处于一个不确定的状态，也不利于市场主体进行融资和商品经济的发展。

## 二、担保人间追偿权的学界争议

鉴于立法上并没有明确的规定，社会各界对于担保人之间的追偿权存在肯定说和否定说两种说法，而各方的原因也是众说纷纭。

持肯定说的人主要有以下几点理由：首先，在同一债权既有物的担保又有人的担保的情况下，肯定担保人间的内部追偿权，则每个担保人承担的责任会小于订立担保时所约定的责任，不超出其预期；其次，肯定混合担保内部追偿权符合公平原则，

有利于风险的分散以及对担保人权利的保护，因为债权人要求担保人承担责任时，往往债务人是缺乏清偿能力的，此时若规定担保人仅能向债务人追偿，显然不利于对担保人权益的保护；再次，若仅规定承担保证责任的担保人对债务人的追偿权，则难以规避其他担保人和当事人之间的恶意串通，从而导致对担保人权益的侵害，此时由谁承担担保责任完全依赖于债权人的选择，倘若其与某些担保人勾结，恶意增加其余担保人的义务，缺乏内部追偿这一维权路径势必会损害担保人利益；最后，肯定内部追偿权也符合效率原则，更适应承担责任的担保人的内心期望，让其可以快速便捷实现其利益。

持否定说的学者则主要基于以下几点考量：第一，人保和物保性质不同，提供担保物就是为了将责任限制于物，对担保人起到一个屏障作用，而承认内部追偿权则可能打破屏障，危及担保人其他财产；第二，承认担保人内部追偿权有违意思自治原则，因为在借贷关系成立时，各担保人往往是独立提供担保，没有相互之间的意思联络，更不会有共同分担责任的意思；第三，风险分摊不合理，若担保人间未约定担保份额，则肯定内部追偿权会使本应由债务人承担的风险转嫁；第四，此举会降低司法效率，提高诉讼成本，首先若债权人债务人未告知其他担保人的存在，则承担责任的担保人的追偿权根本无从谈起，其次债务的终局状态应当是由债务人承担还款责任，若担保人内部追偿，无疑会增加诉讼环节，浪费司法成本。全国人大法工委持否定说，认为《物权法》没有规定且当事人未另行约定的情形下，承担责任的担保人不可向其他担保人追偿，最高院在《九民纪要》中也是持这种观点。

### 三、承认担保人内部追偿权的理论基础

综合各界观点以及司法实践中遇到的问题，笔者认为很有必要出台民法典的相应解释，来对于混合担保的内部追偿权进行明确。混合担保作为私法所调整的范围，应当遵从意思自治原则，充分尊重当事人的意思和选择，即对于追偿权的规定应为任意性规范，而非强行性规范。在《民法典》第三百九十二条对混合担保承担责任的担保人的内部追偿权规定存在文义空白时，应当认定对担保人有利的内部追偿权之效力。考虑到公平及效率，追偿权可以改变完全由债权人的选择决定担保人是否承担责任的现状，与之相对的，通过让担保人彼此间形成一个“风险共同体”，共同分摊风险，从而更符合担保人的期望和社会需求；确定追偿权同样可以提高效率，在债务人缺乏清偿能力时，承担责任的担保人可以通过向其他担保人追偿来保障权益，从而减少司法环节，提高司法效率，也能避免债权人、债务人和部分担保人的恶意串通。需要强调的是，有些人担心担保人间追偿权会突破担保物的屏障作用，追偿并不会让担保人承担超出担保物范围的责任，这一点可以通过相关法律的制定，比如明确按担保责任的比例追偿，来保障提供担保物的担保人的权利。

要承认混合担保中担保人间追偿权，就需要探讨担保人间是否存在法律关系，以及这种法律关系是什么。关于担保人间的法律关系主要有两种观点，第一种观点认为物保人与保证人之间成立连带债务关系，第二种观点认为担保人之间因债务清偿而产生法律关系。

连带债务成立主要有四种学说，同一法律原因说，目的共同说，清偿共同说，债务同一层次说。同一法律原因说是指单个债务

的发生是基于同一原因时即成立连带债务；目的共同说则要求各个债务的目的要具有同一性，否则就只成立按份之债，而这个目的学界通常指的是客观目的；清偿共同说指的是他人的债务可以通过任意债务人的清偿而消灭，强调被清偿债务人的债务承担共同性；债务同一层次说是德国主流观点，王利明在《债法总则研究》里提出成立连带之债三要件，即债务人是多数，给付是同一，债务人的债务具有共同目的性。

首先，混合担保的担保人是多数，符合连带债务中债务人是多数的要求；其次，连带债务给付同一性，指债权人对债务人履行义务而享有同一利益，而不苟求内容同一。在债务人缺乏清偿能力，债权人要求担保人承担保证责任时，虽然保证人和物保人给付内容不同，但满足的利益是相同的，即清偿债务，使其他担保人的债务归于消灭；再次，各担保人的客观目的都是对债权进行担保，故其目的具有共同性。

债务同一层次说提供了区别不真正连带与真正连带债务的标准，即债务人地位平等，位于同一层次即为真正连带债务，位于不同层次即为不真正连带债务。换言之，如果其他债务人仅承担暂时的清偿义务，而债务的清偿最终归于一个债务人，则各债务人之间构成不真正连带之债。而混合担保的各担保人之间并没有最终承担责任的人，因此担保人间成立连带债务关系。

清偿是指债务人履行合同约定，了结债务，配合债权人实现债权目的的行为。第三人代为清偿，顾名思义，即第三人代为履行偿还义务，使债务归于消灭。第三人代为清偿的要件有三：第一，债务的性质是可以由第三人代为履行的，混合担保显然符合这一条件；第二，债权人和债务人无特别约定，混合担保中各担保人之间

没有意思联络，更谈不上有特别约定；第三，第三人的清偿不为债权人所拒绝，混合担保的各担保人都是为了保证债权人的债权实现而提供担保，应推定债权人无拒绝清偿的意思。承担了担保责任的担保人应该对应第三人代为清偿中的第三人，可以取得对其他担保人的担保权，由此产生担保人内部的法律关系。

基于连带债务的观点，各债务人对外部的债权人进行清偿时是平等的，债权人可以自由选择债务人履行清偿义务，无份额或顺序之限制，这和《民法典》第三百九十二条的规定是一致的。而债务人内部并没有一个最终承担所有清偿责任的第一债务人，部分债务人履行义务后，有权对其他债务人追偿，故混合担保的担保人内部也应存在求偿权。总而言之，混合担保的担保人对外承担连带责任，对内按份额共同分担。

基于第三人代为清偿的观点，与债务有利害关系的第三人在代为清偿后可以享有原债权人之权利。担保人属于和债务有利害关系的第三人，在履行担保义务后，就享有债权人对其他担保人的担保权，可以向其他担保人进行追偿，这种代位权就是担保人内部追偿权的基础。

综合比较两种观点，连带债务说符合常理和人们的普遍认知，对外，债权人可以自由选择混合担保的物保人或保证人承担保证义务，无数额或顺序限制；对内，承担责任的担保人可以向其他担保人追偿。但问题在于，连带债务相关理论和规范较为宽泛，关于债务人承担的责任及追偿的份额、追偿顺序等缺乏细化规定。代为清偿说则避开了《担保法解释》和《物权法》规定之冲突，可直接适用《民法典》第五百二十四条关于代为清偿的规定，在尊

重当事人意思自治的同时为混合担保中担保人的追偿权提供了法律依据。

#### 四、民法典混合担保内部追偿权的完善建议

通过以上分析，我们可以认定混合担保中保证人间存在追偿权的必要性及其理论基础，但要想使其真正发挥效力，则需要保证法律的体系化和制度的严密性，避免不同规范间的冲突，才能保证法律的权威性和实用性，从而充分保障各方当事人的权益。

首先，关于混合担保人内部追偿的顺序，有些人主张无顺序限制，即承担责任的担保人可以选择债务人承担责任，也可以选择要求其他担保人承担相应份额。这给了担保人选择权，充分保障了其权益，因为在债权人要求担保人承担清偿义务时，债务人很有可能缺乏清偿能力，此时赋予担保人选择权，让其他担保人承担相应份额的担保责任，可以让承担责任的担保人快速实现其权利；另外一些人主张有顺序限制，即担保人应先向债务人主张还款，在债务人履行不能的情况下，担保人方可向其余担保人追偿，这就有些类似一般保证。笔者赞成无顺序限制，因为担保人承担清偿责任的情形，债务人极有可能陷入履行不能的境地或者拒绝履行，此时再将向债务人追偿作为前置程序，显然会让诉讼程序变得繁琐，也不利于担保人快速高效的实现其权益。

关于担保人追偿时承担责任的内部份额有以下两种方案，一种是平均说，一种是比例说。平均说这一说法来自德国学界通说，认为人保和物保对外是平等的，出于公平原则的考量，在内部份额划分时也应均衡，且当同时存在多个担保物时，若每个担保范围都超过债权的一半，则平均分配份额并没有超过每个担保人在订立

担保合同之初的预期。平均说也有修正版，即区分人保和物保，在扣除保证人的承担的部分后，剩余部分就担保物的价值按比例分担，日本民法就是按照此原则规定。反对者则认为，不考虑许诺承担的责任大小，显然是有失公允的。

而比例说则强调保证人和物保人之间承担责任的份额应依照自身担保债务份额的占比来确定。如我国台湾地区《“民法”物权编修正》中规定，保证人承担的部分，以保证人应负的责任和抵押物的价值或限定金额的比例确定，抵押物的担保额度低的，以担保额度为准。这种说法的反对者认为，要想确定担保的份额，则势必要请第三方来评估确定担保物之价值，这显然会增加交易成本，且这种方法操作起来过于复杂。

担保人内部追偿的份额应当最大程度遵循法理依据，从而在当事人缺乏意思表示时做好科学合理的利益再分配。平均说便于理解操作，但它忽略了各担保人承担的担保责任大小的不同，比如抵押物的价值低于债权的一半时，绝对的平均就会带来责任分配不公。所以立法应当根据实际承担风险之比例来确定份额，可以公平合理的划分责任，这更符合当事人的内心真意。

#### 五、结语

在新的经济体和经济模式不断涌现的今天，更需要健全的担保制度以确保资金的流动与安全。完善《民法典》中对混合担保的规定，相对于否定追偿权，肯定混合担保的担保人的内部追偿权可以分散风险，从而对担保人权益提供合理的保护，减少交易成本，提高效率，实现公平正义。

（作者单位：徐州市沛县人民法院）

## 让城市建设者感受到法律的温度

——常州经开区法律援助中心对白某某等 4 人追索工资

### 提供法律援助案

受援人白某某、杨某、申某某、唐某是 4 名来常务工人员，从 2019 年 4 月份开始常州经济开发区遥观镇天隼峰荟建筑工地从事外墙涂刷。在工程完工后，工地项目承包人仅支付给 4 人部分工资，并“承诺”在春节前付清剩余工资。可是工人们在“漫长”的春节期间等来的却是“您拨打的电话无法接通”。本想着，春节一结束，就来常州找承包人，可一场突如其来的新冠肺炎疫情将他们困在家中。直到 2020 年 8 月，他们通过各种办法找到承包人讨要剩余工资，但承包人依然拒绝支付，仅是用 4 张“欠条”打发走了 4 人。

半年时间白某某等人依然没拿到报酬，万般无奈之下在 2020 年 11 月 16 日一起来到常州经济开发区法律援助中心，想咨询了解如何追索到自己的工资。法律援助中心的工作人员了解到，被拖欠的工人工资金额高达 10 万元，仅有的欠条又是书写特别简单，出具欠条的人身份情况不明。最主要的是目前春节又即将来临，时间紧迫，工人们等着工资回家过年。因此，法援中心立即为他们申请了法律援助，并指派江苏常诺律师事务所律师陈岩承办该案。陈岩律师在接到指派后，立即与受援人取得联系了解基本案情，为了能让农民工兄弟赶在春节前拿回工资，安心回家开心过年，她在最短时间内与他们办理了相关手续和材料。

在案件办理过程中，陈岩律师除了与工人们详细了解案件基本事实外，还亲自

到他们之前所在工地现场查看，寻找工地的相关负责人员。最终查实：工人们跟随张某某到遥观镇天隼峰荟从事外墙涂料工作，遥观镇天隼峰荟工程是江苏某某建筑工程有限公司从总包方处承接。在市场监督管理局查询到张某某是江苏某某建筑工程有限公司的法定代表人，但是工人们又没有与该公司签订劳动合同或其他协议。

陈岩律师在查阅了相关法律法规，并结合已经查实的案件事实以及现有证据，最终确定了案件诉讼思路。在 2020 年 11 月 22 日，向常州经济开发区人民法院起诉江苏某某建筑工程有限公司和张某某。

陈岩律师最终确定代理意见：1. 在案涉工程中，根据建筑工程发包方与江苏某某建筑工程有限公司签订的承包合同，工程的外墙施工方就是江苏某某建筑工程有限公司，四位农民工就是为江苏某某建筑工程有限公司提供的劳动服务。2. 通过市场监督管理局查询的企业信息，可以确定：张某某系某建筑工程公司的法定代表人，又是该建筑公司的唯一股东。3. 张某某出具给工人的欠条属于履行建筑公司的职务行为。因此，根据劳动合同法的规定，工人们与江苏某某建筑工程有限公司之间形成劳动关系，所有的工资应由被告江苏某某建筑工程有限公司支付。同时依据公司第 63 条规定：“一人有限责任公司的股东不能证明公司财产独立于股东自己的财产的，应当对公司债务承担连带责任”。在张某某不（下转第 59 页）

## 游乐场里的纠纷“多奇妙”

——天宁区法律援助中心对徐某某健康权纠纷

### 提供法律援助案

2020年5月19日17时30分许，徐某某带着5岁的女儿徐某某到江苏某某娱乐有限公司天宁分公司（以下简称某某公司）经营的游乐场游玩。

17时35分许，徐某某来到海洋球区域游玩，三分钟后该区域内设备突然倒塌，倒塌物不慎砸中徐某某，导致其头部和手部受伤。随后，徐某某拨打常州市急救中心电话将徐某某送往常州市儿童医院救治，经诊断徐某某左手食指开放性骨折，当日办理住院并进行手术治疗。

2020年5月27日好转出院，7月16日再次入院行内固定取出术，7月17日出院。两次住院支出医疗费合计12901.16元。之后徐某某要求某某公司赔偿医疗费时遭拒。

2020年10月15日，徐某某代理徐某某向常州市天宁区法律援助中心申请法律援助，根据《江苏省法律援助条例》第十条、第十三条、第十八条的相关规定，经常州市天宁区法律援助中心审查，符合法律援助条件，决定为其提供法律援助，并指派江苏常武律师事务所章玲芝律师办理该案。

援助律师接受指派后，深入了解案情、调查相关事实，分析法律关系，由于徐某某既是消费合同中的消费者，也是侵权责任中的受害者，属于违约责任与侵权责任竞合情形，权利人徐某某有选择权，但是两者在构成要件及法律效果方面各不相同。比如，违约责任权利保护范围较小、侵权责任权利保护范围较大。违约责任主要是

财产损失的赔偿，不包括精神损害赔偿责任。而侵权责任，损害赔偿不仅包括财产损失赔偿，还包括精神损害的赔偿，即赔偿范围包括直接损失和间接损失。

那么，如何才能使徐某某的经济利益最大化呢？

援助律师认为，由于徐某某受伤较为严重，如果后期构成残疾可以主张精神损害赔偿抚慰金，所以建议徐某某选择侵权之诉，由此可以实现自身利益最大化。

2020年11月16日，徐某某向常州市天宁区人民法院起诉，要求某某公司承担未尽安全保障义务的侵权责任，请求判令某某公司赔偿医疗费、营养费、护理费、住院伙食补助费及交通费等合计18111.16元。

2021年1月22日，常州市天宁区人民法院开庭审理本案，庭审中双方围绕某某公司是否尽到安全保障义务争议焦点展开激烈辩论。

某某公司认为，从视频中可以看出事发前海洋球投球设备已经出现摇摇欲坠情形，此时徐某某监护人徐某在距离事发地两米处休息，应该发现而未发现徐某某处于危险状态下，所以监护人徐某未尽监护责任，应该减轻某某公司侵权责任。

援助律师反复观看事发现场录像，从中抽丝剥茧，仔细分析录像内容，从合情、合理、合法去剖析双方职责，最终突破常规思维模式，认为某某公司在事发区域未张贴告示提示顾客设备故障；事发前半

小时陆续有很多孩子在此游玩，某某公司员工也并未进行阻止，徐某某的监护人徐某有充分理由相信游乐场设施安全无损；即便设备在事发半个小时前已经发生故障，但是徐某某到达游乐场才五分钟，进入海洋球区域仅三分钟设备就发生倒塌，由于监护人并非游乐场管理人员，不具备专业的安全防护知识，不能苛求其在短时间发现设备异常，更非放任事故发生。

因此，某某公司作为公共场所的经营者，在正常营业期间未按照日常规范对设备安全性进行巡查，在设备发生故障后未能及时检修，导致徐某某被砸伤，事发后未尽积极救助义务，以上行为违反了安全保障义务。

最后，常州市天宁区人民法院采纳援助律师代理意见，认为本次事故由某某公司过错引起，其应承担全部责任；徐某某

无过错，不承担事故责任。根据《民法典》第一千一百九十八条之规定，判决某某公司赔偿徐某某各项损失合计 15811.16 元。

#### 案件点评：

当违约责任与侵权责任的竞合时，从经济利益角度分析，受害人选择侵权责任有利于实现自身利益最大化；从举证责任角度分析，受害人选择违约责任有利于减轻举证责任。另外，在评价监护人是否尽到监护责任时，我们要先以法律为准绳，分析监护人的行为是否合法，之后再分析是否符合常理，如果监护人的行为既合法又合理，视为已尽到监护责任。本案中，徐某某发生事故时监护人徐某在某某公司指定的休息区，并未离开游乐园，其已经尽到合理照顾义务，故法院没有采纳某某公司的抗辩观点。

（上接第 57 页）能证明公司财产独立于自己的财产的情况下，应当对公司债务承担连带责任。

案件在进入法院诉讼阶段时，陈岩律师多次与案件承办法官联系，希望法院能够及早安排开庭审理，争取赶在农历春节前帮助工人们拿到工资。案件承办法官在知道案件基本情况下，高度重视，多次电话联系且书面通知张某某，通过各方努力此案在 2020 年 12 月 3 日开庭调解。

案件在开庭和调解过程中，该案承办法官通过对案件事实的调查，最终采纳了律师的代理意见，确认工人们的所有工资应该由江苏某某建筑工程有限公司和张某某共同承担付款责任。但是张某某仍然没有积极付款的态度，以各种理由希望付款延后到春节之后。案件承办法官和律师积极与张某某沟通，并告知其诉讼判决的风险和应承担的法律责任。最终，在法院的主持调解下，达成了调解方案。张某某和江苏某某建筑工程有限公司也在 2021 年 1 月 27 日积极履行了付款义

务，向四位农民工支付了 10 万余元的工资，顺利的帮助他们在春节前拿到了期盼已久的血汗钱，援助案件圆满办理完结。

#### 案件点评：

在该案件承办过程中，刚开始仅有的证据就是欠条，虽然欠款数额明确，但是无法确定出具欠条人的身份，更是无法体现整个案件的客观事实。法律援助律师通过工地现场的多次调查，以及与建筑工程的发包方多次沟通，才查询到外墙施工的企业。通过企业名称再检索查询法定代表人和股东，确定与出具欠条的属于同一人。案件事实的查清需要深入而细致的工作态度，更需要抽丝剥茧般案件分析。充分掌握各相关法律规定，通过证据与法律相结合，精准的确定案件代理思路。作为一名法律援助律师，需要为更多的孤立无援的受援人提供帮助。也许只是我们的举手之劳，但是却是他们整个家庭的幸福。法律援助律师，应该永远保持一份服务公益的热情，为我们的城市建设者提供有力的法律服务。



# 欠薪补偿难索要 据理调解终获赔

——钟楼区法律援助中心对王某等 14 人追索劳动报酬

## 提供法律援助案

王某等 14 人分别先后于 2013 年至 2019 年月进入被申请人某机械公司处从事技术研发、市场推广、行政、操作等工作岗位。2020 年 8 月起，因该单位经营不善，开始拖欠工资，至 2020 年 11 月，该 14 名员工均已被拖欠 8、9、10 三个月工资，14 名员工在与单位多次交涉无果后，前往钟楼区法律援助中心向值班律师咨询维权途径，当天值班律师接待了该 14 名员工，在与其交谈后，对案情有了一定程度的了解，同时向其介绍了法律援助的相关政策，该 14 名员工遂向钟楼区法律援助中心申请了法律援助，法援中心工作人员经过情况核实，认为其符合法律援助条件，为其指派了法律援助律师，将案件指派给江苏聚博律师事务所葛志韬律师，由其为 14 名员工办理该劳动争议案件。

承办律师在接到案件指派后，第一时间接待了 14 名受援人，为其办理手续，在了解到涉案该用人单位已经无法正常经营，且 14 名受援人均表示要离开单位另寻工作，但该单位拒绝与其就劳动关系解除问题进行协商的情况下，向受援人告知了《劳动合同法》第 38 条“用人单位有下列情形之一的，劳动者可以解除劳动合同：（二）未及时足额支付劳动报酬的；”第 46 条“有下列情形之一的，用人单位应当向劳动者支付经济补偿：（一）劳动者依照本法第

三十八条规定解除劳动合同的；”并指导受援人通过邮寄解除劳动关系通知书的方式通知用人单位解除劳动关系，一并主张经济补偿金。

在办案过程中，承办律师经过调查取证发现，该单位与 14 名劳动者均签订了劳动合同，但其中未写明具体工资，此外员工因涉及出差费用报销，故在员工银行流水中存在多笔单位支付的费用，在其单位未对工资发放予以特别注明的情况下，且自 2020 年起，因经营原因，每月工资发放并不准时，经常存在迟发的情况，故显示由单位支付至劳动者的银行转账记录较为混乱，同时 14 名劳动者均无法提供工资条及工资发放明细，在证明其具体工资尚需进一步搜集证据。

根据上述情况，在之后，承办律师协助劳动者调取了社保参保证明，该证明显示了单位自 9 月起已经处于社保欠费状态，但通过社保缴费记录能显示各自的入职时间，又通过税务部门，查询到了单位每月向税务部门提交的工资薪金记录，该记录与社保参保记录中所记载的工资标准一致，通过上述方式，确认了 14 名受援人各自的劳动关系存续时长以及工资收入情况。

2020 年 11 月 5 日，承办律师就仲裁请求与受援人进行了最终确认，并向钟楼区劳动人事争议仲裁委申请了劳动争议仲裁，

要求单位支付拖欠的 2020 年 8 月至 10 月工资，并根据每个人的工资发放记录以及劳动关系存续时长支付经济补偿金，单位在得知该仲裁请求后，态度消极，企图采用拖延时间的方式，利用劳动者急于寻找新工作的心理，不配合办理工作交接，不出具劳动关系终止证明，不办理社保相关手续，使得劳动者无法顺利入职新工作单位，并明确表示，如果劳动者撤回仲裁申请，方可配合办理上述手续，试图以此来让劳动者让步放弃维权。在此情况下，承办律师协助 14 名劳动者向钟楼区人民检察院反映了该情况，在劳动仲裁委的配合下，钟楼区人民检察院决定介入该案件，支持劳动者维权，此后由劳动仲裁委组织庭前调解，检察机关、劳动者、用人单位均参与其中，就本案所涉及法律规定、法律后果、后续的司法保障等向案件双方进行告知。在调解过程中，用人单位一度对该经济补偿金的计算提出质疑，针对该质疑，承办律师提出根据《劳动合同法》第 47 条，经济补偿按劳动者在本单位工作的年限，每满一年支付一个月工资的标准向劳动者支付。六个月以上不满一年的，按一年计算；不满六个月的，向劳动者支付半个月工资的经济补偿。……本条所称月工资是指劳动者在劳动合同解除或者终止前十二个月的平均工资。而具体到本案中经济补偿金的计算。虽然本案中用人单位工资发放记录较为散乱，无法通过银行流水确定工资金额，但通过税务部门调取的工资薪金纳税记录可以证实解除前 12 个月收入情况，依据上述法律规定结合社保参保证明以及劳动合同确定的工作年限可以计算出该 14 位劳动者经济补偿金的具体金额。经多次协商调解，最终达成调解协议，由用人单位先行支付一个月拖欠的工资（即 8

月份工资），剩余（即 9、10 月份工资以及经济补偿金）由单位于 2020 年 12 月 18 日前向各劳动者支付。上述各项费用合计 625705.43 元，双方签字确认，并由劳动仲裁委出具调解书当场送达。

#### 案件点评：

本案属于追索劳动报酬及经济补偿金争议，其中经常会涉及到劳动者在发现用人单位拖欠劳动报酬时，如何主张权利，向谁主张权利，如何以主动方式提出维权，以及其具体计算所采用的标准如何确定的问题。

同时，本案提醒用人单位在企业经营中，单位应当遵守劳动法律规定，按时足额支付劳动报酬，不得拖欠，在产生涉及劳动仲裁纠纷时，应当以积极的态度配合解决争议，而劳动者在工作中，也应当提高法律意识，在自身合法权益遭到侵犯时，也应当运用法律武器维护自身合法权益，必要时，可依据《民事诉讼法》第 15 条，机关、社会团体、企业事业单位对损害国家、集体或者个人民事权益的行为，可以支持受损害的单位或者个人向人民法院起诉。的规定，请求相关部门及时介入支持以更好的维护自身权利。

# 常州市司法行政系统法治宣传活动集锦 (二)



法治直播间启动仪式



司法部官微宣传冬雪暖阳



司法日法律咨询



法治直播



广场宣传



常州经开区聘请法律明白人

