

“四个全面”战略体系： 基于法治视角的探析

张 露

(四川理工学院 法学院,四川 自贡 643000)

摘 要:“四个全面”战略是新一届领导班子治国理政的战略布局,是一套逻辑严密、体系完整的战略理论体系。“法治”一方面作为社会主义核心价值体系重要维度,在“四个全面”战略的每一个方面均有体现;另一方面作为制度载体,为“四个全面”战略体系的整体搭建提供了制度支撑。法治社会是小康社会的重要内涵,法治建设为全面建成小康社会提供了重要保障和制度基础。全面深化改革需要始终运用法治理念和法治精神,坚持改革实践;还需要在坚持“法治”权威的前提下进行改革,同时也应该加强司法体制改革。全面依法治国作为改变我国几千年“人治”传统的重要途径,需要在“四个全面”战略布局中来系统掌握,其关键就是厘清其基本内涵和明确其重点领域。全面从严治党为“四个全面”战略系统的顺利实现提供组织保障和内在动力,依法依规管党治党是加强党的建设的一贯方针和内在要求,具体来讲就在于坚持依法执政和依据党内法规管党治党。总之,以“法治”为主线对“四个全面”战略体系进行解构,有利于对“四个全面”战略布局内涵的理解,也有利于该宏伟战略的实现。

关键词:四个全面;战略布局;依法治国;小康社会;深化改革;从严治党

中图分类号:D26;D920.0 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-8580(2015)04-0012-11

十八大以来,以习近平为总书记的领导集体在治国理政过程中深思熟虑,逐步形成了“四个全面”战略布局:十八大提出了“全面建成小康社会”,十八届三中全会和四中全会分提出“全面深化改革”和“全面依法治国”,在党的群众路线教育实践活动总结大会上正式提出了“全面从严治党”^[1],2014年12月,“四个全面”战略布局完全成型。“四个全面”是以习近平为总书记的领导集体在坚持中国特色社会主义理论,针对新形势下的机遇、挑战和历史任务而提出来的重要战略思想和战略布局^[2]。改革开放以来,历届领导集体都重视和强调建设小康社会、深

基金项目:国家社科基金项目(15BFX159)

作者简介:张露,博士研究生,副教授(E-mail:nikkizl@126.com)

化改革、依法治国、从严治党等,可以说“四个全面”战略布局反映出党的理论体系的继承性和创新性相结合的一贯特点。以习近平为总书记的领导集体在总结实践经验,直面社会主义建设实践中的突出问题的基础上,以“四个全面”的一体化战略布局的形式,极大地拓展了这四个方面的深度和广度^[3]。2015年2月2日,习近平对四个“全面”之间的逻辑关系作了阐释:“四个全面”战略布局的每一个“全面”都具有重大战略意义,全面建成小康社会是我们的战略目标,全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党是三大战略举措^[4]。并且“四个全面”战略是一项全局性、系统性、艰巨复杂的伟大工程,将在国家治理领域掀起一场广泛而深刻的革命。十八届四中全会的《决议》也指出“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦,全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度,提高党的执政能力和执政水平,必须全面推进依法治国。”^[5]可以说全面依法治国贯穿于其它三个全面之中,为“四个全面”战略体系提供了制度支柱,也为其它“三个全面”提供了制度保障^[6]。因此,本文力图在“四个全面”战略整体布局中把握全面依法治国,从法治视角看待“四个全面”这一系统协同、相得益彰的有机战略体系。

一、全面建成小康社会的法治意涵分析

十八大报告明确指出了到2020年实现全面建成小康社会是我国社会主义建设的总目标,并提出了我国需要加快推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,实现国家各项工作法治化;可以说“法治”是“全面建成小康社会”的重要内涵^[7]。深刻认识全面建成小康社会的法治意涵,对深入把握“四个全面”战略体系具有重要意义。

(一)“法治”思想一直伴随“小康社会”目标共同成熟和完善

在“邓小平提出小康社会,十五大提出建设小康社会的历史新任务,十六大提出全面建设小康社会,到十八大提出全面建成小康社会”这个完整历程中,一直贯穿着法治思想。改革开放以来,基于亲历“文革”否定法治的切肤之痛和对中华人民共和国建设道路的深刻反思,历届领导集体都高度重视“法治”。邓小平曾反复多次强调法治,并勾画了依法治国的基本原则。十五大报告确立了“依法治国、建设社会主义法治国家”这一伟大任务。十六大报告提出的全面建设小康社会的奋斗目标,明确了“在整个改革开放和社会主义现代化的进程中,我们都必须坚持依法治国的基本方略”,从法治与党的建设、法治与文明的协调发展、法治与稳定的角度揭示了法治的综合价值^[8]。而在党的十八报告中,我国社会主义建设总目标就定为“全面建成小康社会”,具体强调各层次各领域充分参与下,通过制度化、规范化和程序化的途径,实现国家各项工作法治化^[9]。

作为治国重器,一以贯之地体现在“全面建成小康社会”这一宏伟目标之中,具体表现为将“全面建成小康社会”的制度基础确立在“建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家”的目标之上^[10]。另外,在提出了全面建成小康社会这一宏伟目标之后,十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对“全面建成小康社会”各项法治相关目标进行了全面详细的战略部署。

(二)“法治”丰富了“全面建成小康社会”的内涵

“法治”是小康社会不可或缺的制度性的文明特质。司法部刘武俊认为“小康社会就是法

治社会”。所谓法治社会,通常是指法律在全社会得到普遍公认和遵从的一种社会状态。从一定意义上讲,小康社会是权益有保障、纠纷可诉求、社会秩序稳定、人民安居乐业的公平正义型社会。小康社会的一大鲜明特点就是这个社会的经济、政治和文化等各方面,以及上至政府机关下至黎民百姓,都不再对法治持一种疏离甚至排斥的或傲慢或偏见的态度,而是实现国家经济、政治、文化生活的法治化,使国家的各项工作和社会的各方而都有法可依^[14]。全面建成小康社会的法治意涵具体包括经济、文化、政治和生态等领域的法治化问题。在某种程度上说,小康社会的经济目标是建设法治国家的基础,全面落实依法治国方略是小康社会的政治目标之一,小康社会的文化目标是建设法治国家的基本条件,坚持和改善党的领导是建设法治国家的关键^[15]。另外,生态环保法律是可持续发展的保障,具体要求以新环保法为基础,健全体制机制,优化环保执法司法环境,强化环境执法司法力度^[16]。

从实践上讲,加强法制建设是我国今后一段时期内的重要主题。习近平在省部级主要领导干部学习专题研讨班开班式上指出,我国目前还有一些领导干部的法治意识比较淡薄,“有法不依、执法不严甚至徇私枉法”等现象仍然存在,这些极大地影响了党和国家的形象和威信,损害了社会主义建设实践的正常秩序。全体司法人员准确领会社会主义法治理念,并正确用其指导司法实践,为全面建设小康社会提供司法保障^[17]。但是我国司法却处于一种尴尬的境地,背负“不可承受之重”,各种法律冲突常常蕴含着更深层的政治经济社会矛盾,这也加大了我国法治建设的难度。十八届三中全会也指出,在全面深化改革的过程中,必须特别强调全面协同推进“依法治国、依法执政、依法行政”,注重“法治国家、法治政府、法治社会”的一体化建设。通常,只有把“法治”提升到一个事关党和国家全局性事业的高度,才有利于解决我国法治实践中的各种困境和难题。

(三)持续开展法治建设是“全面建成小康社会”重要保障

首先,建设法治社会是破解我国目前存在的法治瓶颈的有效路径。在多重转型的历史时期,建设法治社会是建设小康社会夯基固本的根本之策,也是我国社会主义建设走向成功的基本路径。我国社会目前存在如下典型特点:社会发展理念和价值变迁、社会发展主导力量和决定因素转移、社会结构的质变、社会运作方式及机制根本转变和社会特征显著变化。另外,我国社会还存在“个人与社会、社会与政府之间普遍呈现出日益强烈的互斥关系”,同时社会生活日趋碎片化和多元化,个人主义俨然成为一种具广泛共识的信仰。在目前这种社会发展转型和混沌的大背景下,“法治”为实现“全面建成小康社会”这一宏伟目标提供了一条拨云见日的路径。可以说,在一切权威均面临质疑的情形下,公平正义是公约数最大的共识性价值,以此为基本内容和运行目标的法治有助于在这一层面重新凝聚共识^[18]。“良法”才能“善治”,以法治为抓手加强法治社会建设,才有利于“全面建成小康社会”的顺利实现。

其次,我国仍然需要大力推进法治社会建设。全社会对法治的共同信仰为全面推进依法治国提供了思想基础;只有切实维护了公平正义,才能保障公民权利,促使人民群众发自内心地崇尚和拥护法治,从而为全面推进依法治国奠定牢固的群众基础^[19]。从某种程度上讲,我国目前已经初步具有迈向法治社会的基础了,具体体现在如下几个方面:首先,我国已经初步建立起了完备的中国特色社会主义法律体系,法治在国家层面初步形成;第二,对法治建设的理

论成果和实践经验中存在的问题有初步共识,这使得法治社会建设集结了强大动能;第三,党和国家对依法治国高度重视,公民、社会组织权利意识、法治意识日渐强化。以法治国家、法治政府、法治社会一体化为标志的法治中国,承载自由、民主价值和公平正义理想的规则之治,将在以法治社会为主体的建设实践中最终达成^[15]。

二、全面深化改革的法治意涵分析

十八届三中全会的《决定》自始至终彰显着先进的法治理念和法治精神,将法治话语提升到了一个全新的高度,十八届四中全会则做出了全面推进依法治国的重大决定。全面深化改革和全面依法治国总体上呈相互包容的关系:全面深化改革是内容,全面依法治国是形式;法治是对改革成果的规则表达、制度体现和定型化。建设法治中国,既是全面深化改革的重要内容,也是各项改革顺利进行的法治保障。全面深化改革的法治意涵分析主要应该注意两个方面的内容:一是充分运用法治思维引领、推动和保障全面深化改革的顺利进行,二是充分发挥全面深化改革对法治中国建设的推进作用^[17]。

(一)运用“法治”思维推进全面深化改革

第一,用法治凝聚共识。全面深化改革需要面对社会主义建设事业这一巨型复杂系统,涉及利益相关方众多,利益格局复杂,改革面临的问题之多、难度之大、结构之复杂都是前所未有的。在改革过程中,首先就需要有价值共识。目前,改革进入攻坚期和深水区,特别是深化重要领域、涉及重大利益调整的体制性改革,特别需要形成改革共识。目前,法治是形成共识的基础,并且法治具有一定包容性,也能体现公正、民主、自由等多重价值。要通过全面深化改革,突破利益固化的藩篱,使利益格局合理化,就需要在充分协商的基础上,通过法治原则来调整各种利益关系和使用法定程序,使改革方案获得合法性、权威性的基础和普遍认同,并最终作为最大公约数以法律的形式确定下来。

第二,运用法治破解“权大于法”的难题。破解权大于法的难题,应当着力从制度上解决问题,不断完善立法、执法、司法等方面的法律制度。在全面深化改革的过程中,“权大于法”的人治观念和做法在某些干部特别是领导干部中还尚未消除。从思想观念上破除“权大于法”的顽疾,让各级领导干部牢固树立法治信仰是根本措施,即确保领导干部在办任何事情的时候,均需要遵循法治理念,使“法律的约束应要像影子一样如影随行。重点在于注重在法治理念下坚持和改善党的领导^[18]。

第三,用法治来规范改革行为。随着依法治国基本方略的全面落实,实践先行立法附随的改革模式也日益显现出弊端。法律具有稳定性、规范性、权威性和可预测性;法治能够有效地防治混乱,在改革的关键时刻法治尤为重要^[19]。习近平要求,“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动功能,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”可以说,在全面深化改革的过程中,需要使用法治的方式来规范改革的行为,保证改革不变道、不走样。越是重大改革,越要法治先行。同时,也需要及时总结、归纳和提升“全面深化改革”的成熟办法和成功经验,使之以法律或制度的形式固定下来,从而更好地形成改革预期和巩固改革成果,进而确保各项改革的长

期性和战略性,最终推动改革事业取得成功。

(二)加强“法治”自身的改革

改革开放以来,运用试点、试验和“先行先试”等“摸着石头过河”的办法,允许新旧体制秩序并存、对峙、冲突和比较,等待通过实效检验之后,再用法律的形式固定下来,这种挑战宪法和法律秩序的“良性违法”的道德正当性和阶段必要性已不复存在^[20]。因此,通过全面深化改革,树立“法治”的理性权威已然成为重要战略抉择。目前,对“法治”的全面深化改革至少要重视两个方面的内容:一是实现改革变革性与合法性的统一,二是深化司法体制改革。

首先,实现改革变革性与合法性的统一。深化改革的本质是对现有规则和做法的突破和调整。改革的变化性需要具备正当性和合法性基础,偏离法治轨道的改革常常会误入歧途。创新是必须以改革为基础,而改革又必须于法有据。因此,改革的变革性与合法性不是简单的相互对立的关系,实际上改革的变革性必须以合法性为基础。因此,随着改革实践的深入推进,也有利于法律的完善和修订。可以说改革过程中的变革性和合法性是有机统一的。另外,在现有法律法规阻碍改革时,甚至需要事先修法规范改革行为,即先立后破,因此,改革有时也被人称作“变法”。“变法”即是指改变旧的不适应社会发展的各项制度以适应形势需求;理解“变法”需要区分变法和违法这两个不同的概念。“变法”是在遵循法治的原则和精神、符合法定程序的情况下,推动法律的发展完善;而“违法”则是无视法律的权威,违反法律的规定,最终破坏了法治建设^[21]。通常,若牵涉到法治与改革同步展开,也要求它们之间具有协调一致的关系,即在法治与改革的关系上需要奉行法治先行改革附随^[22]。

第二,深化司法体制改革。深化司法体制改革是全面深化改革的重点领域之一。关于深化司法体制改革在全面深化改革和法治中国建设中的重要地位,在十八届三中全会的《决定》和习近平关于《决定》的说明中均有论述。本轮深化司法体制改革的目标是“加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。司法改革中去地方化和去行政化是两大努力方向。“去地方化”主要是通过加强垂直管理,维护司法公正和社会公平正义。“去行政化”主要是减少单位内部和外部领导对司法审判的干扰,强化审判独立性;具体做法包括健全司法权力运行机制、改革审判委员会制度等。具体法治改革领域主要包括如下几个方面:主动进行司法公开来提升司法公信力;健全司法权力运行机制,推进司法职权配置科学化;从国家尊重和保障人权的宪法原则和法治理念出发来完善人权司法保障制度;健全国家司法救助制度,完善法律援助制度;建立符合职业特点的司法人员管理制度,推进司法职业化^[23]。

三、全面依法治国的内在要求

几千年“人治”的历史传统对我国建设社会主义法治国家产生了比较明显的消极影响。建国以后,我国法制建设曾一度获得长足发展,但也有过惨痛而深刻教训。十八届四中全会将“全面依法治国”提高到了前所未有的战略高度,《决定》对“全面依法治国”也作出了全面详实的战略部署。要深入理解“全面依法治国”的内涵,需要在“四个全面”战略布局中来审视和考量,下好“全面依法治国”这盘大棋的棋眼就是深刻把握其基本内涵和重点领域。

(一)“全面依法治国”的基本内涵

首先,对“全面依法治国”内涵的理解需要全面了解依法治国方略的提出和发展历程。1996年,八届全国人大四次会议把“依法治国,建设社会主义法制国家”作为一条基本方针,写入《国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,并将依法治国定位为“一条十分重要的方针”。有关“法制”与“法治”的讨论因此成为一大焦点,关于依法治国的探讨也形成热潮。1997年,十五大报告正式将“依法治国”确立为治国基本方略。并且十五大报告使用了“社会主义法治国家”,虽然从字面上看,法治国家和法制国家仅一字之差,但是本质上却是一次重大的观念变革,表明过去重视法律制度建设已经不能适应现实的需要,在治国方式上坚持法治而抛弃“人治”传统已经成为必然选择。可以说从“制”到“治”的转变是治国方略的质的飞跃。1998年,九届全国人大一次会议批准的《政府工作报告》确立了“依法治国,建设社会主义法治国家的目标和任务”。1999年,九届全国人大二次会议对宪法进行了修改,“依法治国,建设社会主义法治国家”载入了宪法。从此赋予了“依法治国”最高级别的法律效力^[24]。2002年,十六大再次强调依法治国是“党领导人民治理国家的基本方略”,并指出依法治国是社会主义民主政治建设的重要内容和目标^[25]。据此可以看出,“依法治国”从法律和政治上已进入了具体操作层面。

其次,“全面依法治国”的正式提出及基本内涵。十八大报告指出“法治是治国理政的基本方式”,首次提出“全面推进依法治国”的主张,并强调“依法治国基本方略全面落实”。2014年10月,十八届四中全会专门研究推进依法治国的问题,系统阐述和全面部署依法治国若干重大问题。全面推进依法治国是一个复杂系统工程,其总目标是建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家,具体目标至少包括:坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法治体系和完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化^[9]。

第三,“全面依法治国”应具有透明的价值取向。“全面依法治国”不仅要回应实践的诉求,还应坚持明确的价值导向。依法治国作为基本治国方略,也应该成为所有领导干部和广大群众的基本信仰。“法治”作为一种信仰将对“全面依法治国”产生系统、全面和长期的影响。在社会主义核心价值观体系的12个词中,虽然“法治”仅占其一,但全面考察“如何实现富强,怎样实践民主,文明如何保障,和谐是否可能”等等问题,便不难发现或觉察,“法治”对整个核心价值体系具有全面联系和积极有效的促进和保证作用^[26]。另外,社会主义核心价值观的其它11个价值观,则又对“法治”进行了规范和限制,比如用自由、民主、公正等价值观强调法治透明的价值取向,从而通过“良法”来实现“善治”^[27]。

(二)“全面依法治国”的重点领域

全面依法治国是一个复杂系统工程,涉及整个社会主义建设事业的方方面面。正如习近平在十八届四中全会《决定》的说明中指出:“围绕中国特色社会主义事业总体布局,体现推进各领域改革发展对提高法治水平的要求,而不是就法治论法治”。我国当前处于多重转型时期,虽然建设法治中国需要系统全面地推进法治建设,但是也需要抓住主要矛盾,即抓住法治

建设的重点领域。目前我国法治建设需要重点关注立法质量、法治经济、法治政府、法治权力等重点领域。

第一,全面提升立法质量。十八届四中全会的《决定》强调法律是治国之重器、良法是善治之前提,同时也指出了立法质量不高仍然是制约依法治国的瓶颈,全面提升立法质量仍然是建设法治中国的当务之急。我国目前的法律体系已经形成,基本解决了有法可依的问题,但是一些领域依然存在立法滞后和不健全的现象;我国行政部门仍然主导先破后立、甚至只破不立的做法,有损法律公平正义价值诉求。我国仍然有一些领域存在无法可依的现象,比如社会福利法、社会救助法、慈善事业法等基本法律都没有完成立法。我国立法质量差还有一些表现:有些法律可操作性差,难以执行;部门法规林立、重复建设严重,相互抵触以至于难以协调,导致了立法资源的极大浪费;有些法律处罚力度太小,违法成本过低。因此,我国应该多管齐下地全面提升立法质量^[28]。

第二,打造法治经济。十八大报告指出,以经济建设为中心是兴国之要,发展仍是解决我国所有问题的关键,要加快完善社会主义市场经济体制。市场经济必须遵循契约精神,因此在本质上就是一种法治经济。市场经济的健康持续发展必须要有法治保障,法治须以市场经济作为基础来确立其在经济建设中的价值导向和规则权威。虽然市场在资源配置中起决定性作用,但是在加快发展社会主义市场经济的各项改革必须依法进行^[29]。完善社会主义市场经济法律制度基本导向主要包括:维护契约、明晰产权、保护产权、统一市场、公平竞争、平等交换等。在打造社会主义法治经济的过程中,就必须坚持这些基本的价值导向。

第三,建设法治政府。法治政府的中心问题是政府活动的合法性,政府活动取得合法性取决于多种因素,除普遍性、公平性、可预见性等形式特征外,更重要的是关于政府权力的根据和来源^[30]。政府的一切权力来自人民、源自法授。要求法律应体现人民的意志和利益,实现民主法制化和法制民主化。前者包括民主权利的切实保障,国家政治权力的民主配置,民主程序的公正严明,民主方法的科学合理。后者包括立法、司法、执法、守法等法治都要做到民主参与和民主监督^[31]。同时,政府又是执法主体。在公务人员执法过程中,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,政府必须下大力气解决^[32]。十八届四中全会的《决定》强调必须依法全面履行政府职能,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,健全依法决策机制,全面推进政务公开,坚持严格规范公正文明执法,推行政府权力清单制度等^[3]。

第四,对行政和司法权力的监督和限制。各级政府及工作人员都应该在宪法和法律授权范围内执法。强化对行政权力的制约和监督,坚持用制度管权管事管人,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,需要加强人大在行政权力监督中的地位和作用,有效遏制权力“越线”,把权力关进制度的笼子里;要完善纠错问责机制,坚定不移推进反腐败斗争。另外,还要坚守司法公正,制约权力,对以权压法、干扰执法的现象保持高压态势,确保依法治国的最后一道防线。培根曾指出,“一次不公正的审判,其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律,仅像污染了水流,而不公正的审判则毁坏法律,就像污染了水源。”^[32]目前我国司法系统的违法行为对“四个全面”战略布局的消极影响非常大,必须采取更果断和有力的措施扭转这一不利局

面,否则建设法治社会的目标将失去应有的基础条件。

四、全面从严治党的法治意涵分析

全面从严治党是“四个全面”战略系统中的其它三个全面得以实现的根本保障,也是推进党的各项建设事业的内在要求。各级党组织应该坚持“三严三实”,严字当头、从严从实,把全面从严治党落到实处^[3],为“四个全面”战略的顺利实现提供组织保障和内在动力。依靠法律和制度管党治党,是我们党的一贯方针和根本要求,是最可靠、最有效、最持久的治党方式,也是我们党从长期执政实践中得出的重要结论。从“法治”视角看全面从严治党,关键是依法执政和依据党内法规管党治党。

(一)依法执政

作为我国法定的执政党,中国共产党在我国权力结构中具有独特的地位,这也决定了党的领导既是中国特色社会主义最本质的特征,又是建设社会主义法治国家最根本的保证。中国共产党确立了“全心全意为人民服务”的根本宗旨,也代表着中国广大人民的根本利益。可以说,人民的支持是中国共产党的执政根基和力量源泉,但是目前仍然有少数党员干部以权谋私、贪污腐败等行为破坏党的执政基础。执政党的使命和责任要求必须坚持“党要管党、从严治党”。打铁还需自身硬,只有党在思想、组织和作风上有了卓越的表现,才能打造良好的领导能力,从而更好地坚持党的领导,进而获得广大人民的拥护和支持。“全面从严治党”是加强和改善党的领导的最基本、最普遍的方式,“依法执政”则是“全面从严治党”的有效途径。

坚持依法执政首先要坚持依宪执政。2004年,胡锦涛在纪念全国人大成立50周年大会上的讲话中提出“依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政”。2012年12月,习近平在纪念现行宪法正式施行30周年大会上指出“依法执政关键是依宪执政”,十八届四中全会旗帜鲜明地提出了“坚持依法执政首先要坚持依宪执政”。具体来讲,依法执政要求党的一切领导行为必须在宪法的规定范围内进行,所有组织和个人都必须以宪法为根本的活动准则,一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

另外,依法执政还包括党在治国理政的过程中,领导干部必须自觉遵守法律法规。“徒法不足以自行”,法律必须依赖广大执法人员的严肃执行才能发挥应有的效果。广大领导干部必须对法律保持敬畏之心,不可触碰法律底线和不可逾越法律红线;带头遵守法律和依法办事;不能违法行使权力,更不得以言代法、以权压法、徇私枉法^[9]。以习近平为总书记的领导集体坚持“老虎苍蝇一起打”,坚决清除领导干部的违法行为;本届班子的雷霆反腐行为也对所有领导干部产生了震慑作用,促进了广大领导干部严格坚持依法执政。

(二)加强党内法规制度建设

“依规治党”是全面从严治党的重要形式。党的纪律是党内规矩,党纪严于国法。全面从严治党要求重塑“党内法规”的权威和严格“依规治党”。党员除了受一般法律的约束之外,还要遵守党纪的各项规定;全面从严治党就是要求从党纪开始抓党的建设。2013年1月23日,习近平就在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上明确指出:“共产党员永远是劳动人民的普通一员,除了法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外,所有共产党员都

不得谋求任何私利和特权。”关于“依规治党”。2014年10月25日,王岐山也指出:“经过近百年的实践探索,我们党已经形成了包括党章、准则、条例、规则、规定、办法、细则在内的党内法规制度体系”;“拥有一套完整的党内法规是我们党的一大政治优势”,这些党规党纪是“管党治党建设党的重要法宝。党的事业发展,既要求管好党、治好党,又要求建设好党。”十八届四中全会的决定就明确指出:党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律,而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己,坚定理想信念,践行党的宗旨,坚决同违法乱纪行为作斗争。

“依规治党”重在执行。首先,“依规治党”需要维护党章的权威性和严肃性,以党章治党。党章是管党治党的总章程,是全党必须严格遵守的总规矩,是规范党内政治生活、调整党内关系的基本准则,是全党必须共同遵守的根本行为规范,在党内具有至高无上的地位^[34]。其次,还要健全和完善党内法规制度体系。党内法规也必须遵守宪法和法律;目前的制度体系也存在规章制度复杂、不协调、相互冲突、不适应形势发展等问题,这些问题严重影响了各项规章的认同度和操作性。另外,还需要广大党员和干部在治国理政实践中“讲规矩”。习近平从2012年以来,曾先后近十次强调广大党员特别是领导干部要“讲规矩”,“没有规矩,不成方圆”;2015年1月13日,习近平在十八届中央纪律检查委员会第五次全体会议上强调,要加强纪律建设,把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置,而讲规矩是对党员、干部党性的重要考验。总之,全面从严治党的、从严管理干部,必须从制度、规矩、纪律三个方面共同用力,努力形成三者相互支撑、相互补充、相得益彰的良性政治生态^[35]。也只有这样,才能其他“三个全面”提供坚实的政治保障。

五、结语

“四个全面”战略体系是以习近平总书记领导集体治国理政的总体布局,也是本届领导集体站在历史和时代的高度,坚持走中国道路,不断总结中国经验和优化中国模式,在带领全国各族人民推动中国特色社会主义建设事业朝着更大发展的进程中作出的战略布局^[3],它是中国特色社会主义理论体系已有成果的继承与发展,也是中国特色社会主义理论体系一个理论创新成果^[36]。“四个全面”战略的四个方面是有机联系、相互贯通的顶层设计,也是建设有中国特色社会主义的宏伟蓝图。在“四个全面”战略执行的过程中,既要注重总体谋划,又要注重牵住“牛鼻子”。本文从“依法治国”的视角,对“四个全面”战略体系进行系统分析和思考,分别对每个“全面”的法治意涵进行系统剖析,为“四个全面”战略体系的落地提供决策参考。具体来说,“四个全面”战略的顺利实施,需要注重“法治”的价值指引、搭建法律制度平台、探索“法治”实现路径等。“四个全面”战略体系是一个内在逻辑严密的复杂系统,具体包括价值层面、制度层面和行为层面等多个层面,而“法治”则全面体现在这个战略体系的三个层面之中。因此,在“四个全面”战略体系中理解“法治”,需要用系统、整体、全面的方法和思维,才能真正认识和掌握其基本规律及战略价值,任何从孤立和简单的视角来看待这个战略体系中的“法治”均不利于对战略体系准确含义的理解和把握。另外,不仅国内治理需要基于法治视角来思考,在全球治理机制设计中应该考虑合法化问题^[37],在“四个全面”战略体系中强化“法治”也有利于我国

治理模式获得世界的认同和理解。

参考文献:

- [1] 人民日报评论员.引领民族复兴的战略布局——论协调推进“四个全面”[N].人民日报,2015-02-25.
- [2] 李忠杰.“四个全面”战略布局演进脉络与重大意义[J].人民论坛,2015,(6):16-20.
- [3] 许耀桐.“四个全面”:习式治国理政的重大战略布局[J].人民论坛,2015,(7):53.
- [4] 新华网评.四个“全面”相得益彰[EB/OL].(2015-02-06)[2015-04-28].http://news.xinhuanet.com/comments/2015-02/06/c_1114270942.html.
- [5] 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定[N].人民日报,2014-10-29.
- [6] 莫纪宏.“四个全面”:习近平治国理政思想的精髓[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2015,(3):1-8.
- [7] 莫纪宏.法治与小康社会[J].中国法学,2013,(1):30-38.
- [8] 乔中国,张惠萍,刘元华.全面建设小康社会的法治之维——胡锦涛对邓小平、江泽民法制思想的坚持与发展[J].理论探索,2005,(5):143-145.
- [9] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗[N].人民日报,2012-11-18.
- [10] 本报评论员.法治让国家治理迈向新境界[N].人民日报,2015-02-28.
- [11] 刘武俊.解读小康社会的法治底蕴[J].特区经济,2003,(8):6.
- [12] 刘瀚.小康社会与法治国家[J].法律科学.(西北政法学院学报),2003,(3):3-8.
- [13] 光明网.生态环境法治保障研讨会举办[EB/OL].(2015-05-14)[2015-05-30].http://legal.gmw.cn/2015-05/14/content_15669562.html.
- [14] 罗干.为全面建设小康社会提供司法保障[J].人民检察,2006,(14):1.
- [15] 江必新,王红霞.法治社会建设论纲[J].中国社会科学,2014,(1):140-157.
- [16] 吴爱英.大力推进法治社会建设[J].求是,2014,(24):23-25.
- [17] 王乐泉.论改革与法治的关系[J].中国法学,2014,(6):20-24.
- [18] 李林.建设法治中国要破解权大于法难题[J].求是,2014,(5):36-38.
- [19] 姜伟.全面深化改革与全面推进依法治国关系论纲[J].中国法学,2014,(6):25-39.
- [20] 靳相木,王海燕.改革与法治“二律背反”及其消解方式[J].贵州社会科学,2014,(2):4-8.
- [21] 石佑启.深化改革与推进法治良性互动关系论[J].学术研究,2015,(1):47-53.
- [22] 陈金钊.“法治改革观”及其意义——十八大以来法治思维的重大变化[J].法学评论,2014,(6):1-11.
- [23] 张文显.全面推进法制改革,加快法治中国建设——十八届三中全会精神的法学解读[J].法制与社会发展,2014,(1):5-20.
- [24] 郑延谱.“依法治国”理念的形成考释[J].北京师范大学学报(社会科学版),2015,(2):150-153.
- [25] 肖扬.依法治国基本方略的提出、形成和发展[J].求是,2007,(20):18-21.
- [26] 夏书章.依法治国[J].中国行政管理,2015,(1):160.
- [27] 谢丽华.我国实现善治的路径选择[J].重庆理工大学学报(社会科学),2013,(2):63-66.
- [28] 郑功成.全面提升立法质量是依法治国的根本途径[J].国家行政学院学报,2015,(1):26-30.
- [29] 付子堂,陈建华.运用法治思维和法治方式推动全面深化改革[J].红旗文稿,2013,(23):17-19.
- [30] 于安.“全面推进依法治国”笔谈之五 法治政府的建设与保障机制[J].改革,2014,(9):20-22.
- [31] 李步云.依法治国基本理念论纲——关于依法治国的若干理论问题[J].广州大学学报(社会科学版),2013,(7):15-24.
- [32] 叶小文.法治经济 法治政府 以法制权 依法治国必须做好棋“眼”[J].人民论坛,2014,(31):10-13.

- [33] 朱岩.把全面从严治党落到实处[J].领导科学,2015,(3):1.
- [34] 徐学庆.论依法治国关键在党[J].中州学刊,2015,(2):5-9.
- [35] 包心鉴.优化治国理政的重大战略思想——以习近平为总书记的党中央如何推进中国特色社会主义新发展[J].科学社会主义,2015,(1):22-34.
- [36] 王玉珏.“四个全面”战略思想:中国特色社会主义理论体系的新发展[J].四川理工学院学报(社会科学版),2015,(2):1-10.
- [37] 王奇才.法治与全球治理机制的合法化[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2013,(5):170-176.

责任编辑:陈于后

The Strategic System of “Four Comprehensives” from the Perspective of Rule of Law

ZHANG Lu

(Law School, Sichuan University of Science & Engineering, Zigong 643000, China)

Abstract: The strategy of "Four Comprehensives" is the strategic layout of the new leadership in managing state affairs and it is a logical and complete strategic theory system. "Rule of law", on the one hand, as one of the dimensions of socialist core value system, has been reflected in each of the "Four Comprehensives" strategic system; on the other hand, as the carrier of the system, provides a system support for "Four Comprehensives" strategic system. A society ruling with law is an important connotation of the well-off society and the construction of law provides the important safeguard and system foundation for building a well-off society in all rounds. Deepening reform in all rounds needs to always use the concept and spirit of the rule of law for persisting in reform practice. It is also necessary to adhere to reform under the premise of "rule of law" authority and strengthen the judicial system reform. Ruling the country with law is used as an important way to change the traditional way of "rule of man" and should be mastered in the "Four Comprehensives" strategic layout. The key way is to clarify the basic connotation and clear its priority areas. Ruling the Party strictly in all rounds provides organizational guarantee and intrinsic motivation for the smooth realization of the "Four Comprehensives" strategic systems. Ruling the Party as per laws and regulations is the principle and internal requirements for strengthening Party construction, that is to say, governing the Party with law and ruling the Party with the regulations and rules of the Party. In short, to deconstruct the "Four Comprehensives" strategic systems in the perspective of rule of law is conducive to understand the connotation and the realization of the "Four Comprehensives" strategic layout.

Key words: Four Comprehensives; strategic layout; ruling the country with law; well-off society; deepening reform; ruling the Party strictly