

中国特色社会主义法治体系的 学理基础与深圳实践

范宏云 吴燕妮

摘要：从理论上研究中国特色社会主义法治体系的内涵特征、目标任务，比较分析了国际先进城市的法治建设经验，系统总结深圳在社会主义法治创新中所取得的成就，提出深圳打造法治示范城市的具体路径和对策建议。

关键词：法治；深圳；中国特色社会主义

中图分类号：D920 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2021）06-0060-07

我国社会主义法治建设起步于中华人民共和国的成立，1954年9月制定了《中华人民共和国宪法》，确立了社会主义制度的“四梁八柱”。改革开放前期，法治建设的主要矛盾是无法可依的问题。经过几十年的法治建设，2011年，全国人大常委会委员长吴邦国代表全国人大宣布中国特色社会主义法律体系已经形成。党的十八大之前，我国已经制定了200多部法律，700多部行政法规，8000多个地方性法规，还有数以万计的政府规章，形成了一个多层次跨领域的完整的有机的法律规范体系。

2014年，党的十八届四中全会报告正式在官方的话语体系中提出不断坚持和完善中国特色社

会主义法治体系，这也是我们党第一次以全会报告的形式系统化、理论化地阐述“中国特色社会主义法治体系”这一重大理论内涵，“建设中国特色社会主义法治体系”这一总目标的提出，意味着我国法治建设的战略转型和全面升级，中国的法治建设进入了新的历史阶段，站在了新的历史起点上。从“法律体系”到“法治体系”，虽然只有一字之差，却是从静态到动态、从规范建设到全方位法治要素建设的重大认知提升，体现了我们党坚持全面依法治国的决心。

新时期，深圳面临的重大任务就是“双区”驱动背景下，高水平建设中国特色社会主义先行示范区，其中“法治城市示范”建设是应有之义。

因此,本文旨在从理论上梳理整合“中国特色社会主义法治体系”的内涵特征、实践任务目标,通过系统总结深圳在社会主义法治创新中的成就,结合建设社会主义法治体系的目标任务,提出深圳打造“法治城市示范”的具体路径,提出可行的对策建议。

一、我国建设中国特色社会主义法治体系的重大战略意义

(一)我国构建“人类命运共同体”和“国际法治”话语体系的应然选择

20世纪80年代开始,国际社会以跨国公司为主导,进入了经济全球化的历程。这与中国改革开放的历史经纬高度吻合。因此,我国伴着全球化的进程,为国际社会的多元化发展起到重大推动作用,客观上也促进中国的制度创新不断融入全球体系。今天,以美国为首的西方世界逐步关闭全球化的大门,开始在战略上不断收缩,立足本国主义,很大程度上阻滞了全球化的发展。2017年党的十九大报告中,习近平总书记提出“坚持和平发展道路,推动构建人类命运共同体”。“中国作为联合国安理会常任理事国之一,在全球化不断推进的今天,中国与国际社会不仅是利益共同体,也是安全共同体和责任共同体。”^[1]因此,在维护自身利益的同时不断推动发展中国家及全人类共同福祉的增进,如何在国际法治体系因为个别国家而遭受巨大挑战的今天,体现应有的大国角色和责任担当,在积极参与全球事务的进程中更好地增进自身的话语权和影响力,也是中国思考大国责任的重要维度。因此,不断加强和完善中国特色社会主义法治体系能够不断加强中国的法治话语体系,从而以负责任大国形象为广大新兴国家提供法治化解决国内、国际挑战的宝贵经验和实践样本。

(二)我国提升治理体系和治理能力法治化的必然选择

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于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若干重大问题的决定》,提出“坚持和完善中国特色社会主义法治

体系,提高党依法治国、依法执政能力”,新中国成立70余年、尤其是改革开放40余年,我们党领导人民在不断探索实践中,逐步建立健全中国特色社会主义法治体系,为当代中国的发展进步提供了有力制度保障。中国特色社会主义法治体系,是中国特色社会主义制度的重要组成部分,本质上是中国特色社会主义制度的法律表现形式。

“改革开放41年来,中国特色社会主义兴旺发达、成就非凡,中国特色社会主义法治体系发挥了重要的引领、规范和保障作用。中国特色社会主义越向更深层次发展,就越需要中国特色社会主义法治体系发挥更重要的推进和保障作用。”^[2]坚持和完善中国特色社会主义法治体系,对不断完善和发展中国特色社会主义国家制度和法律制度,加快推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大意义。

(三)深圳建设中国特色社会主义法治城市示范区的重要保障

《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》专门提到法治建设的相关内容,法治作为五个战略定位中的第二个定位,明确提到深圳下一步要做“法治城市示范”,在具体的举措中提出深圳要“率先营造彰显公平正义的民主法治环境”,在保障措施部分提到“强化法治政策保障”,这些表述充分彰显了法治在先行示范区建设中的重要地位。我国建设中国特色社会主义法治体系与深圳建设中国特色法治城市示范是整体与部分的关系,二者是相辅相成、相得益彰的。深圳建设社会主义法治城市示范将成为我国社会主义法治体系的重要组成部分,而且还要成为具有突破性意义的重要一环,深圳已经并且未来将持续做好法治创新,不断夯实中国特色社会主义法治体系基础。

二、中国特色社会主义法治体系的理论阐释

(一)中国特色社会主义法治体系的提出

党的十八届四中全会提出,全面推进依法治国的总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。张文显教授对于“社会主义法治体系”的概念进行了较为深入的分析,他认为“法治体系是描述一国法治运行与操作规

范化有序化程度,表征法治运行与操作各个环节彼此衔接、结构严整、运转协调状态的概念……需要思想含量和学术信息量极高的统领性概念,

‘中国特色社会主义法治体系’就是这样一个统领性概念。”^[3]

(二) 中国特色社会主义法治体系的历史渊源

我国的法治化进程经历了较为艰辛的过程。

1949年新中国成立后百废待兴,我国社会进入“政策治理”为主的时代,尽管强调政策的价值,但是立法者们曾在新中国成立早期制定《婚姻法》《土地法》《工会法》和《宪法》,充分体现了社会主义国家以人民为中心的立法价值选择。其后,由于政治环境发生重大变化,我国的法治进程遭遇了重大挫折。1978年,党的十一届三中全会召开,随着真理标准问题的大讨论在全国展开,法治化进程再次迈入快车道。国际交往的加剧、内部治理的需求倒逼我国进入“大立法”时代。从1978年到1997年,我国进入法治化时期,立法从无到有,填补了大量的空白。但是如前所述,从官方的语境来看,这个阶段的立法活动更多是一种倒逼机制形成的,法治并未成为一种主动的价值选择。1997年党的十五大报告提出“依法治国总方略”,这是官方话语体系第一次正式提出“依法治国总方略”。此后,中国进入法治化时期。这意味着我国的法治进程不仅包含静态立法活动,也包含着法律的执行、法律的适用、法律的修改及法律的遵守等动态过程,是一个系统的工程。2012年,党的十八大召开,我国的制度建设也进入全新时代;2014年,党的十八届四中全会将全面依法治国提上了前所未有的高度,这也是我们党第一次以全会的形式全方位探讨“法治”议题。在此期间,习近平总书记多次提出“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。民众对于公平正义的追求到达前所未有的高度;随着宪法日的实施以及宪法宣誓制度的开展等,全体社会成员对于宪法和法律的崇尚达到新的高度,中国人民走进了全民信仰宪法的时代。

(三) 中国特色社会主义法治体系的主要任务
建设中国特色社会主义法治体系、建设社会

主义法治国家是坚持和发展中国特色社会主义的内在要求。必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路,全面推进依法治国,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,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,加快形成完善的党内法规体系,全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,推进法治中国建设。

三、中国特色社会主义法治建设的城市范例——深圳法治建设与创新

(一) 改革开放40年来深圳立法成绩卓然

法治以公平正义作为其基本价值取向。法治有两项最基本的要求,一是要有制定良好的法律,二是这种法律得到普遍服从。所谓“良好的法律”,就是体现社会公平和正义的法律。^[4]“市场经济也是法治经济”,这一认识在深圳经济特区率先生根。改革开放后,随着社会主义市场经济体制改革不断向深入发展,对于政治发展改革的呼声逐渐高涨,其中首当其冲就是特区经济社会发展对于稳定法律制度的极端渴望。这已经是一个十分迫切的问题,大量港商、外商来深投资发展,早已经习惯于境外发达经济体高度发达的法治环境,他们对于法治化营商环境同样有着较高预期。然而,长久以来,深圳的政治地位与独立“立法权”似乎并不匹配。经过深圳市委市政府的多次申请和奔走,终于于1992年经全国人大常委会授权获批特区立法权,并且因2000年《立法法》的实施,与其他城市共同拥有较大市立法权。至此,深圳成为同时拥有双重立法权的“法治特区”。一直以来,将立法工作放在“依法治国战略全局”中谋篇布局,将立法决策与改革决策结合起来,是深圳立法工作的一个鲜明特点。在新的时期,深圳进一步把深化改革同完善立法有机地结合起来,更加注重从法律制度上进行顶层设计,手握立法“尚方宝剑”,发挥法治在改革中的推动和引领作用,突破体制障碍,为改革开路。

截至2018年底,深圳市人大及其常委会共制定法规200多项,现行有效法规160余项。这些

地方性法规,构建了特区基本的法规框架,保证了深圳的市场化、法治化,推动了深圳各项事业的蓬勃发展,也为国家立法提供了参考。伴随着特区发展脚步和中国法治化进程,深圳立法的理念、思路、重心和方式方法不断发生变化,深圳也由当年的“立法试验田”大步迈向法治之城。

(二)深圳法治政府建设为全国城市法治提供借鉴

党的十八大以来,党中央深刻总结了我国社会主义法治建设的经验和教训,提出法治是治国理政的基本方式,作出了全面推进依法治国的战略决策。习近平总书记在党的十九大报告中进一步提出深化依法治国实践,强调坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。^[5]法治政府建设成为全面推进依法治国中非常关键和重要的一环。

深圳市委、市政府历来高度重视依法行政工作,尤其是2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》以来,法治政府建设驶入快车道。从出台全国首个法治政府建设指标体系,到印发第一个以法治政府建设为主题的市政府“1号文件”,从提出建设一流法治城市的战略目标,到加快建成法治中国的典范城市,深圳法治政府建设在各项评估或考核中位居前列。^[6]《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》提出,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持政企分开、政资分开、政事分开、政社分开,简政放权、放管结合、优化服务,政府与市场、政府与社会的关系基本理顺,政府职能切实转变,宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护等职责依法全面履行。在此背景下,近年来,以法治政府建设为目标的一系列内部机制创新有了大踏步的跨越。

一方面,通过强区放权为基层赋权。通过简政放权,改善权责不统一、事权与资源配置不协调等问题,有效调动了基层工作积极性,释放了城市开发建设活力,区级履职能力明显加强,工作流程精简优化,服务效能不断提升,大大激发了基层活力,基层治理水平和治理能力大大提升,改革成效初步显现,市场和社会活力充分释放。

另一方面,调整政府和市场的关系。围绕放宽企业准入门槛、降低制度性交易成本,不断简化行政审批,最大限度减少政府对经济领域的直接干预,市场主体活力和社会创造力得到有效激发,营商环境进一步优化。持续精简行政职权事项,市场准入门槛大幅降低。积极清理规范中介服务事项,切实减轻企业负担。分别以直接取消、由实施部门委托中介机构提供、由申请人选择自行提供或委托中介机构提供等多种方式,完成市直部门中介服务事项清理规范工作。经过清理规范,企业在办理某些行政审批时,不再需要提供审查评估、论证鉴定报告等材料,切实降低了企业制度性交易成本。^[7]

(三)多元化纠纷解决机制改革让人民群众感受到公平正义

为进一步实现“让人民群众在每一个案件中感受到公平正义”的要求,深圳聚焦多年来司法“老大难”问题,一个个研究,一个个突破,制度上不断推陈出新,逐步完善了司法体制改革进程中的若干配套制度。

一方面,完善多元化纠纷解决机制。全面建立诉调对接中心,引入调解组织、特邀调解员等参与诉前联调。建立律师驻点调解的工作模式,与深圳市银行业协会等行业协会签订合作备忘录。探索实行调解程序前置,适宜调解的纠纷在立案前先行调解。建立远程在线司法确认平台,布点线上调解室,实现当天立案、确认和送达。^[8]建成多元化纠纷解决“融平台”,推动矛盾纠纷在线化解。推动市委政法委制定《深圳市健全完善多元化纠纷解决机制的实施意见》,从全市层面推动多元纠纷化解机制的建立完善。全面启动认罪认罚从宽制度改革试点。根据全国人大常委会授权,积极协调公安检察和司法行政机关,结合刑事速裁改革,制定实施细则,全市已全面启动试点工作。

另一方面,率先基本解决执行难问题。在全国率先建立“鹰眼查控网”,是全国最早实现网络查、冻、扣一体化的平台。发挥“一网两平台”作用,运用科技手段,大幅提升执行效率,强力

破解执行难题。率先探索“执行转破产”机制。组建由资深执行法官、破产法官及法官助理组成的“执转破”团队，将没有履行能力的企业及时移送破产。首次从法院和破产管理人两个维度颁布“执转破”工作双指引，破解执转破“启动难”问题。建立破产财产网络拍卖机制，实现执转破审理与破产拍卖无缝对接。现在深圳法院平均每审结一件执转破案件，可以消化60.2件执行积案，既清理僵尸企业，又保障债权清偿，系列经验被最高人民法院向全国推广。

（四）前海自贸片区法治探索——深圳法治建设“王冠上的明珠”

开放是国家繁荣发展的必由之路。我国改革开放已经走过40多年创业之路，以开放促改革、促发展，正是我国现代化建设不断取得新成就的重要法宝。党的十九大报告明确提出，“推动形成全面开放新格局”，强调“开放带来进步，封闭必然落后”，“中国开放的大门不会关闭，只会越开越大”。改革开放40多年的实践证明，推动形成全面开放新格局，是未来中国经济实现高质量发展的关键，也是决定当代中国命运的关键，更是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键。

作为全面深化改革和扩大开放试验田的我国自由贸易试验区，特别是处在改革开放前沿的广东自贸区深圳前海片区的演进和发展，就是承载全面开放的重要一环。全面开放和深化改革必要法治先行，法治是治国理政的基本方式，改革不能没有法治，唯有法治才能保障改革。2014年12月，国务院批复设立中国（广东）自由贸易试验区，前海成为其中的重要组成部分；2017年3月，国务院正式把粤港澳大湾区城市群发展规划纳入政府工作报告，前海成为湾区重要的增长极之一。至此，前海在深港现代服务业合作区的基础上叠加新的自贸区政策，成为粤港澳大湾区发展中的重要一环。

在自贸区的改革创新和法治探索的框架下，前海在合作区的基础上积极借鉴香港法治经验，在自贸区的基础上吸收和推广上海自贸区的优秀

成果，研究制定了涵盖投资贸易规则、金融创新、深港合作等六大方面的制度，形成了多项可推广的改革创新成果。^[9]同时，前海管理局还吸纳了蛇口企业和咨询委员会等社会机构作为社会化管理的探索，走出了一条符合国际惯例、体现了国际先进的市场化运营管理的道路，在“小政府、大社会”方面做出了有价值的尝试，真正将不同区域叠加优势聚合，探索出了一条在自贸区法治建设中卓有成效的新路径。

四、“双区”驱动背景下深圳建设中国特色社会主义法治示范城市的路径

（一）用足用好“特区立法权”，力求在更多的开放领域争取国家层面授权立法争取改革空间

坚持科学立法，更加科学、审慎立法，夯实市民信仰法治的制度基础。确保制定的法律原则清晰、概念明确、内容具有很强的可操作性；同时在立法过程中，加强立法的公开性和透明度，充分发扬民主，广泛征求意见和建议，对不同群体的利益诉求进行综合平衡，使制定的法律为社会公众所认同。定期开展法规梳理工作，对法规实施效果及存在问题进行分析评判，统筹推进法规的立、改、废工作，有计划、有步骤地对生效法规进行系统清理。由此自然而然对法律的信仰。将立法项目选材重心下移。健全立法建议公开征集制度，拓宽立法建议征集渠道。健全征求公众意见及其沟通机制，综合运用座谈会、听证会、辩论会、论证会等形式，在法规立项、起草、审议等各环节征求民意、集中民智，加强对意见的综合分析，合理吸收各方意见，积极回应公众立法关切。牢牢抓住先行示范区对于深圳特区立法权的二次赋能，找到掣肘多年的国家或者省级立法中可能与先行示范区发展不协调的条款，认真研判，提请有权机关授权在深圳不予实施或者暂停实施相关法律，为进一步打造与国际对接法治营商环境和开放市场打下文本基础。此外，也要进一步处理好政策与法律的关系，减少政策、法律的矛盾和抵触，防止逆向冲突，形成政策、法律相互借鉴、共同建塑、良性互动的格局。真正实现让法律多一些政策考量，让政策多一些法治

元素,逐步形成科学、民主、公开的立法机制和立法文化。

(二) 对接国际标准打造开放优质的营商环境

深圳要进一步贯彻落实市委历次会议精神,将打造更加开放的营商环境、建立对接香港的国际规则列为重要任务。下一步,应继续以自贸区推进为契机,重点聚焦投资管理体制和事中事后管理体制的构建,加快政府职能转变,创新政府管理方式,增强多元化纠纷协调解决机制能力,以不断创新的制度安排和实践推进法治文化革新。一方面,继续发挥负面清单机制的正面作用,倡导“权力边界”。应对负面清单采用稳步推进的修订方式,同时兼顾先行先试与风险可控两项基本原则,明确细化负面清单中的限制性措施,扩大负面清单的涵盖范围,衔接准入后审批管理措施与负面清单,加强内资审批管理措施的透明度。另一方面,提高政府行政透明度,倡导“权利保护”。应强化深圳自贸区各市场主体的知情权。政府透明度原则作为国际公认的行政管理规则,也是自贸区建立国际信誉的重要制度,前海“三区叠加”优势明显,可以率先探索加强相关规范制定前的预先通知制度,以保障利益相关方的知情权。前海各项创新制度的开展已经触发了众多新兴的行业与经营方式,应该出台一套商事惯例的确认制度,使得区内的企业不仅仅作为制度的陪审者,更加成为实际规范的参与制定人。此外,应尽快清理与自由贸易区协议、国际规则不相符或相抵触的相关政策,根据国际惯例进行制度引进和制度创新。在实践中,通过跨区域受理知识产权、金融案件,逐步实行司法管辖与行政区划适当分离,进一步优化司法职权配置,切实减少地方保护、降低权力影响、杜绝行政干预、平等保护当事人合法权益,充分发挥专业化知识产权、金融审判机制快捷高效优势,确保案件审判质量、提升案件审判效率,树立法律权威和尊重“契约”文化。

(三) 开放“绿色通道”引进高端法律服务业人才

探索扩大开放执业准入,吸引境外专业机构

和外籍专业人士入驻。放宽律师、会计师事务所专业人士居留期限,取消对港澳会计专业人士担任合伙人要求“在内地有固定住所,其中每年在内地居留不少于6个月”的限制。实行境外专业人士职业资格准入负面清单管理模式,列明职业资格准入特别管理措施。对负面清单内的职业资格,可采取放宽条件、认可备案、调整适用法律法规等特殊机制安排,逐步压缩负面清单长度;对负面清单外的职业资格一律不得开展资格许可和认定工作,引导和推进水平评价类职业资格市场化、社会化。引导存量和增量不同层面的法律从业者树立“深圳法律人”意识和认同感,让法律人才这一第一资源在法治文化构建中发挥出强大内生动力。

(四) 发挥前海“社会主义法治示范区”作用,打造法治示范高地

根据《粤港澳大湾区发展规划纲要》的相关规定,深圳前海应“充分发挥其在进一步深化改革、扩大开放、促进合作中的试验示范作用,拓展港澳发展空间”。因此,前海自贸区建设下一步要着眼于,从法治化视角,对标国际先进规则,强化改革举措系统集成,鼓励地方大胆试、大胆闯、自主改,形成更多制度创新成果。一方面,要进一步优化前海片区政府管理机制,积极推动贸易规则的探索完善,对标国际贸易先进规则,积极参与国际事务和规则制定进程,真正融入国际贸易格局,推动区域贸易规则法治化水平不断提高。^[10]还应当行政管理机制建设上进一步细化对政府权力边界的界定,推动实现政府行政的透明化和公开化,从而提高行政公信力和行政管理机制的完善。同时,进一步理顺法定机构的创新探索及决策机制,借鉴新加坡法定机构管理和运作经验,完善前海法定机构组织架构、薪酬绩效、资金保障、监督管理等机制,建立权责法定、监督制衡、专业规范、公开透明的运作模式,发挥法定机构市场化、自主、灵活、高效的特点,不断提高工作效率和公共服务水平。在提高政府运行的透明度方面,要进一步强化区内各市场主体的知情权。另一方面,进一步完善政府事中事(下转第101页)