

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2021.02.001

欢迎按以下格式引用:梅传强,胡雅岚.习近平法治思想中严格执法思想的阐释[J].重庆大学学报(社会科学版),2023(4):166-178. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2021.02.001.



Citation Format: MEI Chuanqiang, HU Yalan. Interpretation of strict law enforcement thought in Xi Jinping's thought of rule by law[J]. Journal of Chongqing University(Social Science Edition),2023(4):166-178. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2021.02.001.

习近平法治思想中 严格执法思想的阐释

梅传强¹,胡雅岚²

(1. 西南政法大学 法学院,重庆 401120;2. 内蒙古大学 法学院,内蒙古 呼和浩特 010000)

摘要:习近平法治思想作为全面依法治国的指导思想,是中国特色社会主义法治理论形成的理论根基,也是我国实现全面依法治国的方向指引。执法工作与人民的距离最近,与人民的联系最密切,与人民的关系最紧密,是实现全面依法治国进程中的关键一环。习近平法治思想中关于严格执法的论述,明确了党的领导和以人民为中心是全面推进严格执法的应有之意。党的领导既是推进严格执法进程中的指路明灯,更为严格执法提供了最根本的政治保证。以人民为中心不仅是严格执法的制度本源、主体、发展动力,更是其发展的根本目的和基本手段。习近平同志关于严格执法的方法论论述,从确立执法的价值追求、建设执法队伍与健全执法制度三个层面系统厘清了全面严格执法的实践进路。在执法过程中,必须坚持严格、公正、文明的价值追求,以严格塑造法律公信力、以公正提升执法质量、以文明加强执法效果。建设高素质的执法队伍,不仅要树立以执法为民为核心、以职业道德为基础的法治信仰,为执法队伍建设提供深厚的精神滋养;而且要加强执法能力建设,提升执法队伍的业务培训效率,完善执法人才培养机制,为执法队伍建设提供重要的现实支撑。形成科学、合理、完备的执法制度,要从推进执法体制改革和完善执法监督制度两个方面入手。推进执法体制改革,需要健全重大行政决策法定程序、合理配置执法力量、严格落实执法责任制;完善执法监督制度,应当统筹执法机关内部监督机制、健全检察机关外部监督机制、构建社会力量监督机制,从而做到依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。

关键词:习近平法治思想;依法治国;严格执法;以人民为中心;执法队伍;执法制度

中图分类号:D920.0 文献标志码:A 文章编号:1008-5831(2023)04-0166-13

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央明确提出了全面依法治国的基本方略,并将其纳入“四个全面”战略布局予以有力推进。在加快法治中国建设的进程中,习近平总书记创造性地发展了法治理论,形成了内涵丰富、论述深刻、逻辑严密、系统完备的习近平法治思想。“习近平法治思想是

作者简介:梅传强,法学博士,西南政法大学法学院院长,教授,博士研究生导师,Email:1685807377@qq.com;胡雅岚,博士,内蒙古大学法学院讲师。

中国化时代化马克思主义法治理论,是中国特色社会主义法治实践的新时代理论成果,凝结为具有深厚历史底蕴、至高思想品味、精神学术涵养博大精深的理论体系”^[1]。在2020年11月16-17日的中央全面依法治国工作会议上,习近平法治思想被明确为全面依法治国的指导思想。作为习近平法治思想的集中体现,“十一个坚持”是中国特色社会主义法治理论形成的理论根基,也是我国实现全面依法治国的方向指引。其中“第八个坚持”强调,要“坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,“落实依法治国基本方略,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”^{[2]89}。实践中,执法工作与人民的距离最近,与人民的联系最密切,与人民的关系最紧密,是实现全面依法治国进程的关键一环。因此,学习好、研究好、实践好习近平法治思想中的严格执法思想,具有重大的理论意义和实践意义。

一、严格执法之应有之义

(一) 党领导下的严格执法

习近平总书记强调,“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”^{[3]1}。新中国成立70年来的实践充分证明,党的领导是建设法治中国的灵魂。“坚持中国共产党这一坚强领导核心,是中华民族的命运所系”^[4]。从本质意义上讲,严格执法一定是党领导下的严格执法。社会主义法治必须坚持党的领导,党的领导必须依靠社会主义法治。在我国,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,这就是党的领导力量的体现。习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班上强调,“全党在宪法法律范围内活动,这是我们党的高度自觉,也是坚持党的领导的具体体现,党和法、党的领导和依法治国是高度统一的”^{[5]28}。

1. 党的领导是推进严格执法进程的指路明灯

习近平总书记指出,“党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好,最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力,具体讲就是要坚持党的领导,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”^{[2]146}。换言之,只有党的领导才能为全面依法治国的具体策略之一——严格执法提供方向指引。“要坚持党对全面依法治国的领导。必须坚持实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,健全党领导全面依法治国的制度和工作机制”^[6]。中国特色社会主义制度是严格执法的制度保障,中国特色社会主义法治理论是严格执法的理论根基。实质上,中国特色社会主义制度是在党的领导下建立起来的,中国特色社会主义法治理论也是在党的领导下发展起来的,三者均与党的领导密不可分。

2. 党的领导为严格执法提供最根本的政治保证

习近平总书记指出,“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”^{[2]146}。中国的社会主义国家性质决定了坚持中国共产党对全面依法治国的集中统一领导是中国特色社会主义法律制度的根本特征,也是中国法治事业历经风云变幻始终走在时代前列的根本原因。简言之,党的领导是中国特色社会主义最大的优势,是中国法治建设走向胜利的根本保障。严格执法是全面推进依法治国的关键环节,更是建设中国特色社会主义法治体系的核心要义。因此,严格执法首先是在党领导下的严格执法。严格执法作为全面推进依法治国的具体策略之一,来源并作用于中国特色社会主义法治体系,脱颖于中国特色社会主义制度,是党领导人民治理国家的基本方式之一。党的领导作为总抓手,是中国特色社会主义法治道路的核心要义,规定和确保了全面推进严格执法的制度

属性和前进方向。

3. 党的领导是推进严格执法的核心要义

“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,不断提高党领导依法治国的能力和水平,巩固党的执政地位”^{[3]289}。党的领导是推进严格执法的根本保证,严格执法队伍建设的不断加强、执法能力的不断提升,根本原因在于坚持党的集中统一领导。只有党总揽全局,协调全国的执法工作大协同,才能确保党中央执法方针政策和策略落到实处。另一方面,严格执法又能够促使党和政府改善执政方式、提高执政能力。“面对当前日渐复杂化的国际国内环境,逐渐繁重的中国式现代化建设任务,越是要加强严格执法,通过以严格执法为代表的法治手段巩固执政地位、改善执政方式、提高执政能力,保证党和国家长治久安”^{[7]287}。简言之,既要通过严格执法促使党的领导制度化、法制化,保障党的路线方针得以贯彻实施,又要利用严格执法加强和改善党的领导,健全党领导全面依法治国的制度和工作机制。“在坚持党对政法工作的领导这样的大是大非面前,一定要保持政治清醒和政治自觉,任何时候任何情况下都不能有丝毫动摇。我们既要坚持党对政法工作的领导不动摇,又要加强和改善党对政法工作的领导,不断提高党领导政法工作能力和水平”^[8]。

(二) 以人民为中心的严格执法

法治的主体和力量源泉是人民,法治的根本目的是保障人民权益^{[9]3}。习近平总书记指出,“全面依法治国要坚持以人民为中心。全面依法治国最广泛、最深厚的基础是人民”^{[7]288-289}。习近平总书记首次提出将人民主体地位作为全面依法治国的一项基本原则,并在党的十八届四中全会上进行明确阐述。“法治建设要为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。必须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依法治国全过程,保证人民在党的领导下通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务”^[6]。严格执法作为全面依法治国具体措施中与人民距离最近的一环,必须是以人民为中心的严格执法。

1. 严格执法的制度本源在于坚持人民性

习近平总书记强调,“我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位,也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。这是我们的制度优势,也是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本所在”^[11]。社会主义制度作为我国的根本制度,以保证人民当家作主,增进人民福祉作为出发点和落脚点。社会主义制度发展、国家治理体系和治理能力的现代化离不开法治保障,更离不开以人民为中心的根本遵循,在深入推进全面严格执法过程中,必须坚持人民主体地位,以促使国家法治建设更上一层楼。严格执法作为全面依法治国的关键一环,根植于中国特色社会主义制度,以维护和发展中国特色社会主义制度为最高使命和根本目的,这也决定了严格执法必须坚持以人为本,以民为根。推进全面依法治国,落实严格执法,最终的制度根源在于坚持人民性,只有始终坚守人民主体地位的根本立场,中国特色社会主义制度才有力量来源,中国特色社会主义法治道路才能越走越宽、越走越远。

2. 严格执法的主体和发展动力在于人民性

我国社会主义制度保证了人民当家作主的主体地位,也保证了人民在全面推进依法治国中的主体地位。法律权威要靠人民维护,要坚持和完善人民当家作主制度体系,健全社会公平正义法治保障制度。习近平总书记指出,“全面推进依法治国,要保证人民在党的领导下通过各种途径和形式依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务,使法律及其实施有效体现人民意志、保障人民权益、激

发人民创造力”^{[3]290}。严格执法的主体在于人民,同时严格执法的发展也为了人民。全面依法治国的最终目标是增进人民福祉,提升人民幸福感。一切为了人民,以人民为中心是全面推进依法治国的目标,更是全面推进依法治国的发展动力。严格执法是全面推进依法治国中最贴近人民生活的一环,执法方式、执法手段的合理化直接关系到人民对法律的信任感和生活的幸福感。在增加人民福祉这个目标的激励下,党和国家不断提升治理体系与治理能力。全面依法治国目标的实现需要依靠人民,全面依法治国的推进需要人民支持。要加强严格执法,推进全面依法治国,不能忽视严格执法主体和发展动力的人民性,要用法治保障人民当家作主。

3. 严格执法的根本目的和基本手段具有人民性

推进全面依法治国,根本目的是依法保障人民权益。习近平总书记指出,“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,不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感,用法治保障人民安居乐业”^[8]。推进全面依法治国,倘若离开了人民,一切都只是空谈,必须努力让人民群众广泛参与到法治建设中。在执法层面,健全人民群众对法律执行队伍的监督制度,要大力宣扬形成人民群众共同参与法治建设的良好氛围,让人民群众多为法治建设建言献策,让全民尊法学法守法用法蔚然成风。全面依法治国的推进,是通过科学立法、严格执法、公正司法,建立人民对法律的尊重、信仰、遵守、使用、维护——司法公信力,最终的目的是保障人民的合法权利,以实现人民的最大幸福。在这一过程中,一切为了人民既是全面依法治国的出发点,也是其终极诉求。

二、严格执法之价值追求

全面推进依法治国是由立法、执法、司法、守法四个环节组成的,随着中国特色社会主义法律体系的形成,有法可依的局面已基本形成,执法环节则越来越关键。习近平总书记指出,“全面推进依法治国,必须坚持严格执法。法律的生命力在于实施。如果有了法律而不实施,或者实施不力,搞得有法不依、执法不严、违法不究,那制定再多法律也无济于事。我们社会生活中发生的许多问题,有的是因为立法不够、规范无据,但更多是因为有法不依、失于规制乃至以权谋私、徇私枉法、破坏法治”^{[9]3}。“严格文明公正执法是一个整体,要全面贯彻。文明执法、公正执法要强调,严格执法也要强调,不能畸轻畸重”^{[2]722-723}。徒法不足以自行,法律的生命力在于实施。在执法过程中,必须坚持严格、公正、文明的价值追求,推进严格规范公正文明执法,努力提升执法司法的质量、效率、公信力,更好把社会主义法治优势转化为国家治理效能,以严格塑造法律公信力、以公正提升执法质量、以文明加强执法效果。

(一) 以严格执法理念塑造执法公信力

秉承“严格”的执法理念,塑造执法公信力。习近平总书记指出,“如果不严格执法,执法司法公信力也难以建立起来。现实生活中出现的很多问题,往往同执法失之于宽、失之于松有很大关系”^{[5]80}。严格执法是执法公信力建立的基础。所谓严格执法,是在执法过程中,严格依照法律行事,不徇私情、私利,对违法行为不降低标准处罚,对非违法行为也不拔高标准处罚。习近平总书记在中央政法工作会议上指出,“‘公生明,廉生威’,执法司法是否具有公信力,主要看两点,一是公正不公正,二是廉洁不廉洁。这两点说起来简单,要做到就不容易了。要扭住职业良知、坚守法治、制度约束、公开运行等环节,坚持不懈、持之以恒地抓”^[12]。也就是说,执法人员在执法过程中首先要守住廉洁底线,其次才能秉持公正立场。执法的社会功能在于通过惩罚违法行为、解决社会纠纷、维持底线秩序、引导公众行为,而实现这些功能的方式就是严格依照法律规定执行法律。良好社会秩序的建立,需要依赖于强有

力的执法权威,而执法权威根植于执法过程之中^[13]。我国基层执法机关执法公信力面临诸多挑战,警察权威弱化、执法困难、执法破案率低、执法效能低下等,这些危机的根源均是执法不公。若在执法过程中不能严格依照法律规定处理,则会导致社会公众安全感缺失,对法律的信任感下降,司法公信力流失。实践证明,只有秉持严格执法理念,将严格执法理念根植于每一位执法者的内心、落实到每一次的执法活动中,才能在全社会形成法治权威和法律信仰,通过提高执法公信力促进社会公平正义的实现。

(二) 以文明执法理念提高执法效率

坚持“文明”执法理念,加强法律的实施效果。涉及群众的问题,要准确把握社会心态和群众情绪,充分考虑执法对象的切身感受,规范执法言行,推行人性化执法、柔性执法、阳光执法,不要搞粗暴执法、“委托暴力”那一套。但是,不论怎么做,对违法行为一定要严格尺度、依法处理。随着社会的发展,受到网络信息时代的影响,社会大环境信任危机普遍存在。公众对于执法方式、执法效果、执法结果的合理性有了更高的要求 and 期待,执法人员的执法行为面临更大的挑战。习近平总书记强调,“党的根基在人民、力量在人民。现在,人民群众对美好生活的向往更多向民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面延展。人民群众对执法乱作为、不作为以及司法不公的意见比较集中,这要成为我们厉行法治的聚焦点和发力点”^[6]。在这个过程中,执法人员应当遵循文明执法理念,以人为本,在严格执法的基础上增加人性化色彩,要树立以人民为中心的执法理念,转变官本位思想,在执法过程中提高服务意识,以加强法律的实施效果。“要严格规范公正文明执法,把打击犯罪同保障人权、追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一起来,努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果”^[14]。换言之,执法活动的作用不仅在于维持社会秩序,更在于解决纠纷后所达到的社会效果。执法活动良好的社会效果有利于发挥法律的行为规范作用,对于减少潜在违法行为人的违法行为有着重要作用。在执法过程中,应当将文明执法理念作为执法的根本遵循和行动指南,把人民群众的安全感和满意度作为检验执法工作的基本标准,用文明执法理念去改善、解决实践中突出的矛盾和问题,切实提高人民群众对执法工作的满意度,努力让人民群众在每一起执法案件中都能感受到社会公平正义。

(三) 以公正执法理念提升执法质量

贯彻“公正”执法理念,提升执法质量。习近平总书记指出,“公平正义是执法司法工作的生命线。要抓住关键环节,完善执法权力运行机制和管理监督制约体系,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。要严格规范公正文明执法,把打击犯罪同保障人权、追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一起来,努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果。法律面前人人平等,任何人都不能凌驾于法律之上”^[14]。所谓公正执法,就是“法不阿贵,绳不挠曲”。在执法过程中坚持平等原则,始终忠于法律,不因被执法人的身份、地位而徇情枉法、法外开恩。法律是公平正义的载体,同时也是公平正义的实现手段,更是公平正义的保障。而要实现和保障法律的公平正义性,则需要执法过程中始终秉持公正执法理念。公正执法是维护人民群众对公平正义期待的根本途径。只有通过推进公正执法,才能守住维护社会公平正义的最后一道防线。“公平正义是执法司法工作的生命线。要抓住关键环节,完善执法权力运行机制和管理监督制约体系,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”^[14]。保障社会的公平正义是全面推进依法治国的进程中应当追求的目标和出发点,执法机关是社会公平正义的维护者,更是人民群众美好生活的守护者。执法人员是具体执法过程中的主宰,以其自身的执法理念指导着执法事件,因此,执法人员只有坚持公正执法理念才能在自身的价值选择和面对利益冲突时选择正确的立场。只有坚持公

正执法理念,切实把公平正义体现在每一次执法活动中,才能保障、充实人民群众的获得感、幸福感、安全感。

三、严格执法之执法队伍建设

全面依法治国是中国特色社会主义制度的巨大优势之一,其关键在于严格执法得到充分落实。习近平总书记指出,“执法是把纸面上的法律变为现实生活中活的法律的关键环节,执法人员必须忠于法律、捍卫法律,严格执法、敢于担当”^{[10]122}。“全面推进依法治国,建设一支德才兼备的高素质法治队伍至关重要。我国专门的法治队伍主要包括在人大和政府从事立法工作的人员,在行政机关从事执法工作的人员,在司法机关从事司法工作的人员。全面推进依法治国,首先要把这几支队伍建设好”^{[2]190}。法治队伍是推进全面依法治国进程中的重要力量,法治队伍的素质直接关系到国家治理水平现代化的程度。其中,高素质的执法队伍是提高执法的质量、效率的关键。建设执法队伍,应当从培养执法人员的法治信仰做起,提升执法人员业务能力,培养高素质法治人才。

(一) 树立法治信仰

“工欲善其事,必先利其器”。在中国特色社会主义法治国家建设过程中,理念就是一把披荆斩棘的利器^[15]。任何一种带有目的性的实践活动都离不开理念的指导,职业良知、理想信念对于指导法律的具体执行具有关键性作用。“做到严格执法、公正司法,就要信仰法治、坚守法治。‘法不阿贵,绳不挠曲’,这就是法治精神的真谛”^{[2]719}。政府的决策和执法活动是否符合法治精神和法治原则,不仅关系我国能否建成法治国家,更关系到社会的稳定和人民的幸福。因此,必须牢牢抓住这个关键,在规范政府权力的行使,防止权力滥用,明确权力价值取向上作出全面的法治安排,并确保有效落实^[16]。要加强执法队伍建设,必须树立正确的执法理念,树立执法人员的法治信仰。“新形势下,政法队伍肩负的任务更重,人民群众要求更高。要坚持把政治建设摆在第一位,按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求,锐意改革创新,加强正规化、专业化、职业化建设,努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的政法队伍”^[17]。

1. 法治信仰的坚守需要职业良知

坚定的理想信念是干事创业的不竭动力。习近平总书记在中央政法工作会议上指出,“坚定的理想信念是政法队伍的政治灵魂。我一直强调,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。必须把理想信念教育摆在政法队伍建设第一位,不断打牢高举旗帜、听党指挥、忠诚使命的思想基础,坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,铸就‘金刚不坏之身’”^{[18]99}。要加强理想信念教育,深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育始终应当放在建设法治队伍的第一位。“如果不信仰法治,没有坚守法治的定力,面对权势、金钱、人情、关系,是抵不住诱惑、抗不住干扰的。任何国家任何制度都不可能把执法司法人员与社会完全隔离开来,对执法司法的干扰在一定程度上讲是客观存在的,关键是遇到这种情况时要坚守法治不动摇,要能排除各种干扰”^{[2]719}。执法队伍只有将“忠诚、为民、公正、廉洁”的法治队伍核心价值观内化于心,外化于行,增强政治定力,自觉抵制各种错误思想的影响,才能真正永葆忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色。

2. 法治信仰的核心是执法为民

“执法不严、司法不公,一个重要原因是少数干警缺乏应有的职业良知。许多案件,不需要多少法

律专业知识,凭良知就能明晰是非,但一些案件的处理就偏偏弄得是非界限很不清楚。各行各业都要有自己的职业良知,心中一点职业良知都没有,甚至连做人的良知都没有,那怎么可能做好工作呢?政法机关的职业良知,最重要的就是执法为民”^{[2]718}。树立执法为民的法治信仰,其实就是在执法过程中,理解并从人民的角度思考问题。法治的核心、法治信仰的重心均在于执法为民。加强执法队伍建设,就是要建设“一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍”^{[3]292}。法律作为人民共同意志的体现,事实上是社会普遍认同的常识的具体化、规则化和制度化。法律与道德具有天然的亲缘性。“强调严格执法,让违法者敬法畏法,但绝不是暴力执法、过激执法,要让执法既有力度又有温度”^{[7]294}。因此,从立法到执法,应当以社会公众的基本良知作为最终的判断基础。在面对执法过程中的价值冲突如法律主义理念与人权保障理念的抵牾时,用社会普遍认同的价值观念去理解、适用法律。

3. 法治信仰的基础是职业道德

习近平总书记特别重视职业道德建设,“职业良知来源于职业道德。要把强化公正廉洁的职业道德作为必修课,教育引导广大干警自觉用职业道德约束自己,认识到不公不廉是最大耻辱,做到对群众深恶痛绝的事零容忍、对群众急需急盼的事零懈怠,树立惩恶扬善、执法如山的浩然正气”^{[2]718-719}。一支德才兼备、高素质法治工作队伍必须具备职业道德。“全面推进依法治国,必须着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍。要加强理想信念教育,深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育,推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化,提高职业素养和专业水平。要坚持立德树人,德法兼修,创新法治人才培养机制,努力培养造就一大批高素质法治人才及后备力量”^{[3]292}。加强职业道德培训,推进法治专门队伍职业化专业化应当是建设法治队伍的首要任务,只有这样,才能“确保做到忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律。要教育引导法律服务工作者坚持正确政治方向,依法依规诚信执业,认真履行社会责任”^[8]。

(二) 加强执法能力建设

一支有理想、有信念的执法队伍,需要与之相匹配的执法能力,才能推进严格执法。习近平总书记就政法队伍建设作出指示,“要把能力建设作为一项重要任务,全面提高政法干警职业素养和专业水平。要坚持从严治警不动摇,努力营造风清气正、干事创业的良好生态”^{[18]101}。如果说理想信念、职业良知为执法队伍建设提供了深厚的精神滋养的话,那么执法能力培训则为执法队伍建设提供了重要的实践经验支撑。贯彻严格执法,建设高素质、高水平的法治队伍,必须加强执法能力建设。

1. 加强执法能力建设,领导班子是关键

习近平总书记强调,“领导干部具体行使党的执政权和国家立法权、行政权、监察权、司法权,是全面依法治国的关键”^[19]。因此,“各级党委要加强和改进对政法工作的领导,选好配强政法机关领导班子,及时研究解决政法队伍建设重大问题。要真情关心和爱护政法干警,建立健全职业保障制度,不断增强政法队伍创造力、凝聚力、战斗力”^[20]。群雁高飞头雁领。在天空尽情翱翔的大雁队伍中,起带头作用的总是头雁。头雁的方向就是雁队前进的方向,头雁的精神状态影响着雁队的精神状态,可以说,头雁直接决定了雁队的未来命运。“各级党委要肩负起促一方发展、保一方平安的政治责任,支持政法各单位依法履行职责,选好配强政法机关领导班子,研究解决制约政法工作的体制性机制性政策性问题,深入开展政法队伍教育整顿,努力建设一支党和人民信得过、靠得住、能放心的政法队伍”^{[18]117}。在执法能力建设中,领导班子至关重要。领导干部是“关键少数”,在执法队伍中,领导干部是队伍中

的头雁。一方面,领导干部要切实担起责任,关心、关注执法队伍建设中出现的问题,着力解决执法工作中遇到的困难;另一方面,领导干部要在全面从严治党、坚定理想信念、加强作风建设、陶冶道德情操、形成风清气正的政治生态等各方面发挥好示范带头作用,形成“头雁效应”。

2. 加强执法能力建设,提高业务能力是核心

习近平总书记在中央政法工作会议上指出,“‘追不上、打不赢、说不过、判不明’等问题还没有完全解决,面临着‘本领恐慌’问题,必须大力提高业务能力”^{[18]101}。当前我国进入全面深化改革深水期,同面临的形势和任务相比,政法队伍能力水平还有待提高。“‘才者,德之资也;德者,才之帅也’。有才无德会败坏党和人民事业,但有德无才也同样会贻误党和人民事业。我们常讲要亮剑,这不仅需要有亮剑的勇气,更需要有亮剑的本事和克敌制胜的能力。各级政法机关要把能力建设作为一项重要任务,坚持从源头抓起,建立健全在职干警教育培训体系,提高干警本领,确保更好履行政法工作各项任务”^{[18]101}。加强执法能力建设,应当将执法能力培训常态化、制度化。执法能力培训主要包括两个方面:一是结合执法工作中发现的短板,有针对性地加强业务知识的培训学习;二是学习执法的工作方法。执法工作应当讲究方式方法,全心全意为人民服务的理念要求面对不同执法对象,因类而异采取不同的工作方法,做到以法为据、以理服人。

3. 加强执法能力建设,人才培养是基础

全面依法治国是一个系统工程,法治人才培养是其重要一环。习近平总书记强调,法治人才上不去,法治领域不能人才辈出,全面依法治国就不可能做好。“要坚持立德树人,德法兼修,创新法治人才培养机制,努力培养造就一大批高素质法治人才及后备力量”^{[3]292}。其中,高校是法治人才培养的第一阵地。在法治队伍培训中,要创新人才培养机制,坚持法学理论和法学实践相结合,打破高校和法治实务部门之间的体制壁垒,发挥实务部门法治人才培养第二阵地的作用。“解决法学教育起点偏低而法律职业要求较高之间存在的矛盾,把学术型法学教育变革为职业型法学教育,把理论型法学教育转变为训练型法学教育,把知识型法学教育改造为能力型法学教育”^[21]。人才培养机制应当是在做好理论研究和教学的同时,深入了解执法实践,优化法学教育的课程体系、学科体系、理论体系,促进法学教育和法律职业更好衔接。

四、严格执法之执法制度建设

习近平总书记指出,“奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。令在必信,法在必行。制度的生命力在于执行,关键在真抓,靠的是严管。制度的刚性和权威必须牢固树立起来,不得作选择、搞变通、打折扣”^{[3]370}。制度问题具有根本性、全局性、稳定性和长期性。对于执法队伍而言,在树立执法职业良知、加强执法能力建设的同时,建立健全的执法制度至关重要。执法制度是执法队伍规范运行和行使权力的重要保障。习近平总书记提出,“要加快制度创新,增加制度供给,完善制度配套,强化制度执行,让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。要严格用制度管权治吏、护蓝增绿,有权必有责、有责必担当、失责必追究,保证党中央决策部署落地生根见效”^{[3]370}。加强执法制度建设,需要推进执法公开,完善执法配套制度、健全依法决策机制,完善执法程序,严格执法责任,落实执法监督机制,做到严格规范公正文明执法。

(一) 推进执法体制改革

“法规制度的生命力在于执行。贯彻执行法规制度关键在真抓,靠的是严管。加强反腐倡廉法规

制度建设,必须一手抓制度完善,一手抓贯彻执行”^[22]。良好的执法制度能够有效提高组织协调性,切实提升管理有效性。推进执法体制改革,要从建立重大决策合法审查机制做起,合理配置执法力量,严格落实执法责任制,做到依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。

1. 推进执法体制改革,首先要健全重大行政决策法定程序

习近平总书记强调,“要以建设法治政府为目标,建立行政机关内部重大决策合法性审查机制,积极推行政府法律顾问制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,推进各级政府事权规范化、法律化。要严格执法资质、完善执法程序,建立健全行政裁量权基准制度,确保法律公正、有效实施”^{[10][21]}。重大行政决策法定程序主要包括公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查以及集体讨论决定五项程序。其中,习近平总书记特别强调重大决策合法性审查机制对于重大决策程序的重要性。重大决策合法性审查制度在全面推进严格执法中具有不可替代的功能和作用,是全面依法治国的必然要求。构建重大决策合法审查制度,需要科学选定审查主体,突出法律顾问在合法性审查中的作用。构建重大决策合法审查制度,需要统一审查标准,分别从决策主体、内容、程序、目的四个方面进行审查;需要有效细化审查形式,坚持独立审查、书面审查、对决策的效果进行社会评估;需要切实强化审查效力,通过立法保障合法性审查对决策机关的约束效力。良好的开始是成功的一半,决策是执法程序的起点,决定了执法程序的走向。在推进法治化的进程中,决策程序的科学性、合理性对于全面推进严格执法的重要性不言而喻。

2. 推进执法体制改革,要合理配置执法力量

习近平总书记指出,“执法是行政机关履行政府职能的重要方式。针对当前依然存在的执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题,必须加快建立权责统一、权威高效的依法行政体制”^{[3][17]}。其中,合理配置执法力量是加强执法效能,提升执法效率的重中之重。“这次深化党和国家机构改革把深化综合执法改革作为专项任务,在市场监管、生态环保、文化市场、交通运输、农业等领域整合组建执法队伍,大幅减少执法队伍类别,合理配置执法力量,着力解决多头多层重复执法问题,努力做到严格规范公正文明执法”^{[3][17]}。解决重复执法问题,一是要统筹规划执法资源,通过减少种类、整合队伍的方式,合理配置执法力量。要从最大限度上减少不必要、交叉重复的执法事项,从根源上化解重复执法问题;二是需要建立健全综合执法制度,推进各部门协调配合,建立信息共享机制,探索跨区域执法方式,依托区块链、互联网等技术,实现执法完成度的精准共享,避免执法重复带来的资源浪费问题;三是坚持执法重心下移,减少执法队伍层级,合理划分、依法界定各部门执法权限。通过完善执法事项清单管理制度,明确执法层级,提高执法效率。

3. 推进执法体制改革,要落实执法责任制

习近平总书记指出,“要推进严格执法,理顺执法体制,完善行政执法程序,全面落实行政执法责任制。要支持司法机关依法独立行使职权,健全司法权力分工负责、相互配合、相互制约的制度安排”^[23]。执法工作与基层百姓的距离最近,联系最密切,关系最紧密,行政执法的水平与人民群众的切身利益息息相关。因此,在推进严格执法过程中,必须坚持有权必有责,有责要担当,失责必追究,全面落实行政执法责任制。“各地区各部门要完善权责清单制度,加快推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,强化对行政权力的制约和监督,做到依法设定权力、规范权力、制约权力、监督权力。”^{[3][17]} 落实执法责任制,首先需要明确个人职责。面对大的职权,根据法律法规进行合适分解,确定个人执法责任,方便对于不当履行职责、未履行职责、违法履行职责的行政执法行为进行追责。“要强化对行政权

力的制约和监督,建立权责统一、权威高效的依法行政体制。要严格执法资质、完善执法程序,建立健全行政裁量权基准制度,确保法律公正、有效实施^{[10]120}。落实执法责任制,要理清履行职责的标准,细化执法自由裁量权,明确执法裁量权的种类、幅度,消除执法人员的后顾之忧。“对任何地方、任何时候、任何人,凡是需要追责的,必须一追到底,决不能让制度规定成为“没有牙齿的老虎”^{[10]371}。严格执法要求全面推进执法责任制,倒逼执法人员提高执法能力,规范执法行为,推进执法活动严格、公正、文明。

(二) 完善执法监督制度

现代法治的核心目标之一是构建合理的权力控制机制,防止权力滥用^{[24]193}。执法是维护法律实施的基础,要推进严格执法,必须加强对执法工作的制约监督。习近平总书记指出,“法规制度的生命力在于执行。要加强监督检查,落实监督制度,用监督传递压力,用压力推动落实。对违规违纪、破坏法规制度踩‘红线’、越‘底线’、闯‘雷区’的,要坚决严肃查处,不以权势大而破规,不以问题小而姑息,不以违者众而放任,不留‘暗门’、不开‘天窗’,坚决防止‘破窗效应’”^[25]。加强对执法力量的监督有着特殊意义,强有力的制约监督有助于确保执法队伍始终在法治轨道上行进,不偏离路线,完善执法监督制度,要从构建内部监督机制入手,健全检察机关监督制度,拓展政务公开范围,加强公众监督。

1. 完善执法监督制度,统筹执法机关内部监督机制

相对于外部监督而言,执法机关内部监督更为灵活、更具体细致,有利于发现执法过程中的问题并进行有效纠正,减少执法不力、不严的情况发生。执法机关内部监督机制包括两个方面:一方面是指行政层级上的纵向直接监督,主要是针对执法机关执法行为的事后监督。在纵向直接监督过程中,须着力健全部门权责清单,坚持日常监督与专项监督共同发力,进一步优化有关行政执法层级监督的法律法规^[26];另一方面包括地方政府对所属职能执法部门的分散间接监督,可以表现为对具体执法行为的微观监督和对整体执法工作的评价性监督。在分散间接监督制度中,需要细化执法监督评价指标体系,“要把法规制度执行情况纳入党风廉政建设责任制检查考核和党政领导干部述职述廉范围,通过严肃追究主体责任、监督责任、领导责任,让法规制度的力量在反腐倡廉建设中得到充分释放”^[25]。通过量化法律法规制度执行情况,达到强化监管,优化监督效率的目的。通过强化纵向直接监督,完善执法机关内部监督机制,用专业、及时的内部监督制约机制构建防止执法权力的滥用。

2. 完善执法监督制度,要健全检察机关监督制度

作为专门化的法律监督方式,检察机关对执法队伍的监督制约,是保障执法活动有成效的关键^{[24]193-194}。“检察机关对行政违法行为的监督,主要是依法查办行政机关工作人员涉嫌贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件,范围相对比较窄。而实际情况是,行政违法行为构成刑事犯罪的毕竟是少数,更多的是乱作为、不作为。如果对这类违法行为置之不理、任其发展,一方面不可能根本扭转一些地方和部门的行政乱象,另一方面可能使一些苗头性问题演变为刑事犯罪”^[27]。实质上,外部的法律监督制度对于执法过程中执法人员的能力欠缺乱作为,得过且过不想为,规避风险不愿为等行为,存在长期供给不足的现象。检察机关对执法行为的监督任务应当包括两个方面:一是监督行政审判是否公正;二是监督具体执法行为是否合法。实际工作中,检察机关对于执法行为的监督大多集中于行政审判方面,对于非诉类执法案件的监督尚有不足,面对执法人员不愿为、不想为、乱作为的情形,缺乏有效的外部监督。完善检察机关的执法监督制度,健全检察机关对执法行为的监督职能,应当是当代检察机关法律监督的重要方向^[28]。“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行

为,应该督促其纠正。做出这项规定,目的就是要使检察机关对在执法办案中发现的行政机关及其工作人员的违法行为及时提出建议并督促其纠正。这项改革可以从建立督促起诉制度、完善检察建议工作机制等入手^[27]。具体而言,检察机关可以通过向执法机关及其上级机关提出检察建议,以督促执法机关履行职责、纠正违法行为。对于行政机关违法行使职权或者不作为造成对国家和社会公共利益侵害或者有侵害危险的案件,如国有资产保护、国有土地使用权转让、生态环境和资源保护等,可以由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度,也有利于推进法治政府建设^[27]。

3. 完善执法监督制度,建立社会力量监督机制

“确保宪法法律全面有效实施。要加强党内监督、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,努力形成科学有效的权力运行和监督体系,增强监督合力和实效”^{[10]122}。“要更好地发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用,让人民监督权力,让权力在阳光下运行”^[29]。社会监督与执法队伍内部监督、检察监督不同,具有监督主体的广泛性、监督方式的多样性、监督范围的全面性三大特性。真正使社会监督落地生根,首先执法机关要为社会监督创造条件,促使权力在阳光下运行。“阳光是最好的防腐剂。权力运行不见阳光,或有选择地见阳光,公信力就无法树立。执法司法越公开,就越有权威和公信力。除法律规定的情形外,一般都要公开。要坚持以公开促公正、以透明保廉洁。要增强主动公开、主动接受监督的意识,完善机制、创新方式、畅通渠道,依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和裁判文书。对公众关注的案件,要提高透明度,让暗箱操作没有空间,让司法腐败无法藏身^{[2]720}。社会监督的发展,有赖于监督体制机制的完善。建立健全社会监督员制度,从根本上改善社会监督的随机性,解决社会监督流于形式、监督力度不够等问题。通过社会监督员制度,促进人民群众与执法机关的交流互动,增加人民群众的社会管理意识,形成共建、共享、共治的新局面。

五、研究总结

“思想是对时代发展的理论升华,同时又反过来引领时代的进步”^[30]。习近平法治思想来源于改革开放以来我国的法治发展实践,引领着我国法治事业迈向新的征程。党的十八大以来,在习近平法治思想的科学指引下,中国不仅在社会主义法治建设上取得了历史性的成就,也在以社会主义法治保障经济社会发展上取得了历史性的突破^[31]。习近平法治思想中关于严格执法的论述,明确了全面推进严格执法的应有之意,从宏观角度科学阐释了全面推进严格执法的价值追求,从建设执法队伍建设与健全执法制度两个层面系统理清了全面严格执法的实践进路,进一步丰富和发展了中国特色社会主义法治理论。“习近平法治思想在概念上系统集成、在话语上自成一统、在逻辑上有机衔接”^[32],习近平法治思想是马克思主义中国化的最新法治理论成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是全面依法治国的根本遵循和行动指南。习近平法治思想为实现“十四五”发展规划和二〇三五年远景目标,全面开启社会主义现代化强国建设新征程,实现中华民族伟大复兴中国梦提供了科学指南和基本遵循。

参考文献:

[1] 郭晔. 习近平法治思想的三个理论支柱[J]. 政治与法律, 2023(5): 2-19.

- [2] 中共中央文献研究室. 十八大以来重要文献选编(上)[M]. 北京:中央文献出版社,2016.
- [3] 习近平. 习近平谈治国理政(第三卷)[M]. 北京:外文出版社,2020.
- [4] 习近平. 在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2014-09-06(02).
- [5] 中共中央文献研究室. 习近平关于社会主义政治建设论述摘编[M]. 北京:中央文献出版社,2017:28.
- [6] 习近平. 加强党对全面依法治国的领导[J]. 当代党员,2019(5):4-6.
- [7] 习近平. 习近平谈治国理政(第四卷)[M]. 北京:外文出版社,2022.
- [8] 习近平. 在中央全面依法治国工作会议上的讲话[N]. 人民日报,2020-11-18(01).
- [9] 江必新,戴天雷. 习近平法治思想中的法治基本原理[J]. 湖南大学学报(社会科学版),2023(3):1-8.
- [10] 习近平. 习近平谈治国理政(第二卷)[M]. 北京:外文出版社,2017.
- [11] 全国人大常委会办公厅,中共中央文献研究室. 人民代表大会制度重要文献选编(四)[M]. 中国民主法制出版社,中央文献出版社,2015:15.
- [12] 习近平出席中央政法工作会议并发表重要讲话[N]. 人民日报,2014-01-09(01).
- [13] 宫志刚,王占军. 警察执法权威的法律保障探微[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版),2012(4):23-28.
- [14] 习近平. 坚持政治建警改革强警科技兴警从严治警 履行好党和人民赋予的新时代职责使命[EB/OL]. (2019-05-08) [2020-12-12]. http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/08/content_5389743.htm.
- [15] 陈凤超. 现代刑事司法正义理念研究[D]. 长春:吉林大学,2012:4.
- [16] 冯玉军. 习近平法治思想与实践创新——兼论党的二十大报告关于法治建设的重大创新论述[J]. 现代法学,2023(3):3-16.
- [17] 党的十八大以来,习近平这样谈政法工作[EB/OL]. (2021-01-10) [2023-06-27]. http://www.moj.gov.cn/pub/sfbgw/zwgkztzl/jj2021zyzfgzhy/jj2021zyzfgzhyyw/202103/t20210305_192332.html.
- [18] 中共中央文献研究室. 习近平关于全面依法治国论述摘编[M]. 北京:中央文献出版,2015.
- [19] 习近平. 论坚持全面依法治国[M]. 北京:中央文献出版社,2020:298.
- [20] 习近平就政法队伍建设做出重要指示[EB/OL]. (2016-04-25) [2020-12-09]. http://www.xinhuanet.com/politics/2016-04/25/c_1118729326.htm.
- [21] 徐显明. 建设德才兼备的高素质法治工作队伍[N]. 法制日报,2019-05-24(01).
- [22] 习近平. 法规制度的生命力在于执行[EB/OL]. (2015-06-27) [2020-12-12]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-06/27/c_1115742379.htm.
- [23] 习近平. 加强党对全面依法治国的领导[EB/OL]. (2019-02-15) [2020-12-12]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/0215/c64094-30704130.html>.
- [24] 余钊飞. “四大检察”与执法司法制约监督体系之构建[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2021(1):193-200.
- [25] 习近平. 加强反腐倡廉法规制度建设 让法规制度的力量充分释放[EB/OL]. (2015-06-27) [2020-12-12]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-06/27/c_1115742379.htm.
- [26] 唐璨. 论行政执法内部监督体系的创新与完善[J]. 学术研究,2020(3):76-79.
- [27] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[N]. 人民日报,2014-10-29(02).
- [28] 张雪樵. 坚持司法为民 做实行政检察[J]. 人民检察,2019(S1):8-12.
- [29] 习近平. 在中央人大工作会议上的讲话[J]. 求是,2022(5):4-13.
- [30] 夏锦文. 习近平新时代法治与发展思想论要[J]. 江海学刊,2018(2):20-29.
- [31] 黄文艺. 论习近平法治思想的“大法治观”[J]. 法治研究,2023(2):3-21.
- [32] 张文显. 习近平法治思想的理论体系[J]. 法制与社会发展,2021(1):5-54.

Interpretation of strict law enforcement thought in XiJinping's thought of rule by law

MEI Chuanqiang, HU Yalan

(*School of Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China*)

Abstract: Xi Jinping's thought of rule of law, as the guiding ideology of the comprehensive rule of law, is the theoretical foundation of the formation of the theory of the rule of law of socialism with Chinese characteristics, and also the direction of the comprehensive rule of law in our country. Law enforcement has the closest distance to the people, the closest connection with the people, and the closest relationship with the people, and is a key link in the process of realizing the comprehensive rule of law. The discussion on strict law enforcement in Xi Jinping's thought of rule of law makes it clear that the leadership of Chinese Communist Party and the people-centered approach are the due meaning of comprehensively promoting strict law enforcement. The leadership of Chinese Communist Party is not only the guiding light in the process of promoting strict law enforcement, but also the most fundamental political guarantee for stricter law enforcement. Taking people as the center is not only the source, main body and driving force of strict law enforcement system, but also the fundamental purpose and basic means of its development. Xi Jinping's discussion on the methodology of strict law enforcement systematically clarifies the practice approach of comprehensive and strict law enforcement from three aspects: establishing the value pursuit of law enforcement, building law enforcement team and improving law enforcement system. In the process of law enforcement, we must adhere to the value pursuit of strictness, fairness and civilization, shape legal credibility with strictness, improve the quality of law enforcement with justice, and strengthen the effect of law enforcement with civilization. To build a high-quality law enforcement team, we should not only establish the belief of law enforcement for the people as the core and professional ethics as the foundation, but also provide profound spiritual nourishment for the construction of law enforcement team. In addition, it is necessary to strengthen the construction of law enforcement capacity, improve the efficiency of business training of law enforcement teams, improve the training mechanism of law enforcement personnel, and provide important practical support for the construction of law enforcement teams. To form a scientific, reasonable and complete law enforcement system, we should start from two aspects: promoting the reform of law enforcement system and perfecting the law enforcement supervision system. To reform the law enforcement system, we need to improve the legal procedures for major administrative decisions, rationally allocate law enforcement forces, and strictly implement the accountability system for law enforcement. To improve the supervision system of law enforcement, we should coordinate the internal supervision mechanism of law enforcement organs, improve the external supervision mechanism of pro-curatorial organs, and build the supervision mechanism of social forces, so as to set the power, standardize the power, restrict the power and supervise the power according to law.

Key words: Xi Jinping's thought of rule of law; ruling the country according to law; strictly enforce the law; people-centered; law enforcement team; law enforcement system

(责任编辑 彭建国)