



“十三五”国家重点图书

湖北省社会公益出版专项资金资助项目

国务院新闻办公室与教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果

国家治理与 人权保障

主编 李龙 副主编 孙来清



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



“十三五”国家重点图书

湖北省社会公益出版专项资金资助项目

国务院新闻办公室与教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果（项目号：14JJD820023）

国家治理与 人权保障

主 编 李 龙

副主编 孙来清

撰稿人 孙来清 任 颖 李 龙 余 渊



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

国家治理与人权保障/李龙主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2017. 5
ISBN 978-7-307-19208-9

I. 国… II. 李… III. ①国家—行政管理—研究—中国 ②人权—研究—中国 IV. ①D630.1 ②D621.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 081168 号

责任编辑: 胡 荣 责任校对: 李孟潇 版式设计: 马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 湖北民政印刷厂

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 14.5 字数: 203 千字 插页: 2
版次: 2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-307-19208-9 定价: 48.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

引论.....	1
第一讲 正确认识“国家治理”的科学内涵	19
一、“舶来品说”	19
二、“管理、治理对立说”	21
三、“公民社会说”	22
四、关于“国家治理体系”的科学内涵	24
第二讲 构建法治体系是国家治理现代化的基石	26
一、国家治理现代化释义	26
二、中国特色社会主义法治体系的科学定位	43
三、法治体系是国家治理现代化的基础工程	52
第三讲 全面推进依法治国与国家治理现代化	60
一、法与治理的历史溯源	60
二、理论基础	77
三、全面推进依法治国与国家治理现代化	85
第四讲 中国特色社会主义人权理论体系纲要	92
一、中国特色社会主义人权理论体系的理论渊源	92

二、中国特色社会主义人权理论体系的现实基础	99
三、中国特色社会主义人权理论体系的主要内容	105
四、中国特色社会主义人权理论体系的基本特征	119
五、中国特色社会主义人权理论体系的实践拓展	120
第五讲 国家治理法治化与人权保障	128
一、法治、法治化与国家治理法治化	128
二、国家治理法治化与人权保障的相互关系	163
三、当代中国的国家治理法治化与人权保障	175
第六讲 走向全面深化改革与全面依法治国的辩证统一	192
一、改革的两种性质	192
二、法治的两个阶段，即依法治国阶段与法治国家阶段	198
三、改革与法治的关系	205
四、改革与法治关系认识上的误区	212
结语	215
参考文献	216
后记	230

引 论

—

人权是人成其为人应该具有的权利，享有充分的人权，是长期以来人类孜孜以求的理想。人权思想可以说源远流长，最早可以追溯到古希腊时期。当普罗泰戈拉在《论真理》中说出“人是万物的尺度，存在时万物存在，不存在时万物不存在”，人权的核心内涵已经得到了一定的注解，虽然其多少带有相对论与怀疑主义的色彩。当然，“以书面文件的形式出现的人权保障书，首次出现于著名的 1215 年《英国大宪章》”^①。现代意义上的人权正是产生于人的主体性觉醒的中世纪，特别是在文艺复兴时期。以“文艺复兴三杰”（达芬奇、莎士比亚、但丁）和意大利的“文学三杰”（但丁、彼特拉克、薄伽丘）等为代表的“巨人”（恩格斯语）们通过不同的艺术形式，反对基督教对人性的束缚，倡导“人的尊严”，提倡“人性”，反对“神性”。其中尤以被誉为“人文主义之父”的彼特拉克最为典型，他不仅最先发出复兴古希腊、罗马文化的号召，还提出要以“人学”来反对“神学”、以“人的

^① [瑞士] 托马斯·弗莱纳著：《人权是什么？》，谢鹏程译，中国社会科学出版社 2000 年版，第 3 页。

思想”代替“神的思想”。但丁也在《论世界帝国》中将人和人的尊严视为“帝国的基石”。^① 薄伽丘则态度鲜明地指出，幸福不在天上，“幸福在人间”。如此，以“人的尊严”为核心的人权思想在这一时期渐趋形成。随后，资产阶级思想家们，高举自由、平等、博爱的大旗，在理论层面，通过格劳秀斯、斯宾诺莎、霍布斯和洛克等人对“自然权利”的大胆假设与周密论证，人权的内涵愈发清晰。而通过一系列的人权实践，如《弗吉尼亚权利法案》、《独立宣言》、《法国人权宣言》等，特别是《美国宪法》及其“十条修正案”（又称“权利法案”），又使人权的逻辑结构愈发清晰，资产阶级人权的核心意涵基本确立。

资产阶级取得政权后，广大工人与贫苦农民的生活状况并没有得到明显的改善，对于他们来说，形式上确立起来的人权与公民权利并没有改变他们在实质上所遭受的剥削与压迫，所谓的自由、平等与人权在现实性上反倒成了资产阶级榨取产业工人剩余价值的合法工具。广大工人与贫苦农民在资产阶级的领导下刚刚摆脱了以等级制为基础的封建专制体系，又陷入了一个以形式上平等遮蔽实质上的资本特权的权力网络。对此，马克思在《资本论》中曾一针见血地指出：“平等地剥削劳动力，是资本的首要的人权。”^② 恩格斯也曾针对美国宪法公然承认奴隶制度提出了尖锐批评，他写道：“这种人权的特殊资产阶级性质的典型表现是美国宪法，它最先承认了人权，同时确认了存在于美国的有色人种奴隶制：阶级特权不受法律保护，种族特权被神圣化。”^③ 也就是说，在资本主义的生产关系中，人权在本质上就是资产阶级的特权，无产阶级无法从资产阶级的人权观中获得实质上的经济、社会、文化的平等，更无法获得自身的解放。

① [意] 但丁著：《论世界帝国》，朱虹译，商务印书馆 1985 年版，第 76 页。

② 《马克思恩格斯文集》第 5 卷，人民出版社 2009 年版，第 338 页。

③ 《马克思恩格斯文集》第 9 卷，人民出版社 2009 年版，第 112 页。

马克思主义人权观则是在批判地继承历史上包括资产阶级人权观等在内的有关人权思想优秀成果的基础上提出来的，其基本点在于人权不是天赋的，而是历史地产生的，受一定的生产方式的制约，是历史的、具体的，即“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展”^①。马克思主义的人权，不仅特别强调权利与义务的一致性，还将人权同人类的解放联系起来。“工人阶级的解放斗争不是要争取阶级特权和垄断权，而是要争取平等的权利和义务，并消灭任何阶级统治。”^②这就为无产阶级争取自身和全人类的解放指明了方向，即只有人的解放才是人权实现的根本出路，就是要让一个“自由人的联合体”来代替现存的“迷信、非正义、特权和压迫”，进而实现“基于自然的平等和不可剥夺的人权”。^③也就是说，只有建立一个反对一切形式的剥削与压迫，并使公民的经济社会文化权利与政治权利协调发展的社会，人权的保障与实现才有制度上的保证，按照马克思主义的经典理论，社会主义与人权保障具有内在的一致性，社会主义制度正是人权实现的制度保证。事实上，人权已经成为评价一个社会制度是否具有合法性的价值指标，“一个保护人权的制度就是好制度。一个侵犯人权甚至根本不承认人权的制度便是坏制度”^④。

中国共产党一贯重视对人权的保护，在革命战争时期，在不少解放区或革命根据地颁布过保障人权的法规。颁布于1931年的《中华苏维埃共和国宪法大纲》不仅规定了公民的选举、言论、出版、信教、受教育等权利，还大力倡导婚姻自由。对于工人，还特别规定了最低工资制度，并赋予工人有监督生产的权利。在1940年11月中国共产党还组织领导山东省临时参议会制定了中国历史上第一部人权保障法规——

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第305页。

② 《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社2003年版，第16页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第356页。

④ [英] A. J. M. 米尔恩著：《人的权利与人的多样性——人权哲学》，夏勇、张志铭译，中国大百科全书出版社1995年版，第1页。

《人权保障条例》。其后，中国共产党还在其他根据地领导制定了多部有关人权保障的法律法规，如1941年的《陕甘宁边区保障人权、财权条例》、《晋西北保障人权条例》，1943年的《渤海区保障人权条例执行规则》等。不仅如此，中国共产党还组织和领导了“中国人权大同盟”等人权组织，开展争取人权的斗争。新中国的成立，为全面保障人权奠定了坚实的政治基础。1954年的《中华人民共和国宪法》明确了国家的一切权力属于人民，并将人权的内容以“公民的基本权利”的形式加以明确，虽然没有使用人权的概念，但对人权的规范性保障确是宪制性的。当然，由于一系列的错误思想指导，随后出现了反右派斗争的扩大化、反右倾机会主义直至“十年文革”，法律权威与民主制度遭到极大的破坏，人权保障当然也就无从谈起，践踏人权的现象层出不穷，人民的基本权利根本得不到任何保障。党的十一届三中全会在深刻总结“无产阶级文化大革命”惨痛教训的基础上，提出“为了保障人民民主，必须加强法制”的思想，并将以改善人民生活为目的的经济建设提上议事日程，放弃“以阶级斗争为纲”的指导思想，并从此走向了改革开放，中国也开始了长达近40年的经济发展、社会稳定、政治进步的黄金发展期。

改革开放以来，党更加注重对人权的保障。由于法律与人权以及人权保障的内在关联性，人权离不开法律的制度化保障。因为人权既是一种道德权利，也是一项法律原则。论及人权与法律的关系，罗隆基曾说过：“我的结论是法律保障人权，人权产生法律。”^①人是一切法律、法治的出发点与归宿，法律关系实质上是人与人之间的思想意志关系，是受法律规范调整的人与人之间的关系。马克思早就说过：“不是人为法律而存在，而是法律为人而存在。”^②因而，人权保障与法治就不可分离。人权是法治的价值取向，是法治的内在要求；法治是人权保障之

① 罗隆基：《论人权》，载胡适、梁实秋、罗隆基著：《人权论集》，中国长安出版社2013年版，第35页。

② 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社2002年版，第40页。

治，没有人权，法治也就没有存在的意义。党的十五大正式提出了“建设社会主义法治国家”的思想，并于1999年新中国成立50周年之际，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”被写入宪法，依法治国正式成为一项宪法原则，也为人权入宪打下了宪法上的规范基础。2004年3月14日，在十届全国人大二次会议上，正式以修正案的形式将“国家尊重和保障人权”写入宪法，作为宪法的一项基本原则。我国的人权保障基本实现了制度化、法律化。

二

人权保障的法治化并不仅仅在于人权保障的制度化、法律化，更重要的在于，制度化、法律化的人权在实践中是否实现了向现实人权的转化，即现实中的人权是否无限趋近于制度上的人权。根据宪法条款“国家尊重和保障人权”，在人权保障上，国家承担着无可推卸的责任，是当然的义务主体。为此，在经济市场化、政治文明化的今天，国家要如何承担起这样的责任并进行有效的人权保障呢？首先是国家在统治的方式上必须作出创新性的调整。为此，国家不仅要始终坚持改革开放，更要全面深化改革。中共十八届三中全会的召开呼应了这样的需求。其通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出要在15个不同领域全面深化改革，并将“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”设定为全面深化改革的总目标。国家治理体系和治理能力现代化的提出，标志着中国共产党对如何治国理政有了全新的认识，是对马克思主义有关国家理论的中国化创新。

根据鲍勃·杰索普的考证，英语中的“治理”（governance）可以追溯到古典拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词，只是在晚近才进入

社会科学的标准英语词汇之中的。^① 格里·斯托克就认为,虽然在辞书中对“治理”与“统治”(government)的理解在相当长的时间内都不作区分,但随着对治理问题研究的深入,治理在用法与内涵方面都发生了较大的变化。罗茨(也有翻译成罗德斯的)也认为治理的广泛使用意味着传统意义上的统治在其内涵上已经发生了变化,意味着一种新的统治过程,也意味着统治的条件已经不同以往,意味着应当以新的方法来统治社会。^② 虽然“治理”一词最初被世界银行在1989年的报告中用来描述非洲国家所面临的所谓政治状况,其使用了“治理危机”来加以概括,但随后,治理就被广泛地运用于政治发展的相关研究中。自20世纪90年代以来,“治理”一词已经被不同的学科使用和研究,甚至有学者不无担心地指出,治理有“成为一个可以指涉任何事物或毫无意义的‘时髦词语’”^③。我国学者俞可平就曾详细梳理过形形色色的治理理论,并指出:“治理一词的基本含义是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。”^④ 他认为,治理与统治至少存在两个基本的区别,即行使权力的权威主体不一样;管理过程中权力运行的向度不一样。

在我国,虽然“治理”一词很早就被引入,但它长期停留在学术研究层面,并没有进入正式的政治话语体系中。随着新世纪的到来,此种状况发生了重大变化。2002年11月,党的十六大在十五大作出“依

① 参见[英]鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,漆芜编译,载俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第53~55页。

② See R. Rhodes, *The New Governance: Governing without Government*, *Political Studies*, 44, pp. 652-667.

③ [英]鲍勃·杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》,漆芜编译,载俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第55页。

④ 俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版,第5页。

法治国，建设社会主义法治国家”的重大决策之后，正式提出“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略”。党的十七大则更加强调治理的有效性，提出“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，保证党领导人民有效治理国家”。十八大则进一步提出“要更加注重改进党的领导方式和执政方式，保证党领导人民有效治理国家；更加注重健全民主制度、丰富民主形式，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛权利和自由。要把制度建设摆在突出位置，充分发挥我国社会主义政治制度优越性，积极借鉴人类政治文明有益成果，绝不照搬西方政治制度模式”。治理由此进入官方话语并成为党领导人民建设国家的理念与方式发生重大转变的一种承载。

党的十八届四中全会全面深入地探讨了党在新时期如何推进全面依法治国的若干重大问题，并将“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”设定为全面推进依法治国的总目标。基于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》与《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）的内在逻辑，“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”与“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”显然是相辅相成的。没有现代化的国家治理体系与治理能力，就不可能建成社会主义法治国家；没有社会主义法治，也不可能实现国家治理体系和治理能力的现代化。李龙教授将构建法治体系看作是国家治理现代化的基础工程。^① 根据《决定》的要求，完整的法治体系包括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、

^① 李龙：《构建法治体系是推进国家治理现代化的基础工程》，载《现代法学》2014年第3期。

有力的法治保障体系、完善的党内法规体系。

构建完整的社会主义法治体系，前提性的工作就是要形成完备的法律规范体系。2010年中国特色社会主义法律体系的形成是共和国发展史上一个了不起的成就。但正如习近平同志所说：“实践发展永无止境，立法工作永无止境，完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。”^① 完备的法律规范体系建设依然任重而道远。法律规范体系的完备性至少要求具备以下条件：第一，法律部门要齐全。虽然法律规范体系不仅仅是部门法体系，还是包括立法体系、效力体系、渊源体系在内的统一整体，但法律部门齐全则是完备的法律规范体系的应有之义。第二，法律规范体系内部要和谐一致。恩格斯指出：“在现代国家中，法不仅必须适应于总的经济状况，不仅必须是它的表现，而且还必须是不因内在矛盾而自相抵触的一种内部和谐一致的表现。”^② 如果一国的法律、法规与宪法相抵触，次级法与高级法相冲突，同级法律法规间相矛盾，同一法律规范文件前后章、节、条、款、项之间相矛盾，人们就会无所适从。第三，法律规范要完整。法律规范的完整主要是指其逻辑结构的完整，即一定的行为模式必须配以一定的法律后果。缺乏法律后果，或者后果不适当则必然会削弱法律规范的权威性与严肃性，影响法律的实施。第四，法律用语要科学、统一。“重要的一点，就是法律用语，对每一个人要能够唤起同样的观念。”^③ 如果法律表述不清楚、法律用语的含义不统一，法律的确定性必然要受到影响，进而也就无法保证“同样的案件同样处理”，法律规范的指引、评价等功能就无法实现。当然，完备的法律规范体系应是一个开放、包容的体系，它以体现

① 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》，载《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版，第52页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第702页。

③ [法]孟德斯鸠著：《论法的精神》（下册），张雁深译，商务印书馆1963年版，第297页。

人民意志、保障人权、实现公平正义、弘扬人类文明为己任。

有了完备的法律规范体系，关键还要看这些法律规范能不能得到有效的实施，毕竟法律的生命力在于实施，法治的生命力也在于实施；法律的权威在于实施，法治的权威也在于实施。法治实施首先就是要保证宪法的实施。宪法是国家的根本大法，依法治国首要的就是依宪治国。《决定》提出了一系列保障宪法实施的措施：完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；加强备案审查制度和能力建设，把所有规范性文件纳入备案审查范围，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件，禁止地方制发带有立法性质的文件；将每年12月4日定为国家宪法日，建立宪法宣誓制度等。在构建高效的法治实施体系时，着重要处理好如下问题：一是处理好高效与公正的关系。法治实施的高效必须与公正的法治实施相统一，公正应该是法治实施的灵魂，是高效的前提与基础。“法治只是要政府官吏的一切行为都不得逾越法律规定的权限。法治只认得法律，不认得人。”^①没有公正的高效必然导致法治沦为专政的工具，陷法治于工具主义的窠臼；高效主要强调的是法治的及时性，是公正的内在要求。西方法谚有云，“迟到的正义非正义”，道出了高效对于正义和法治实施的重要性。所以笔者的建议是将高效的法治实施体系改为公正的法治实施体系。二是正确认识法治实施与法律实施的关系。法律实施是法治实施体系的核心和基础，但法律实施并不等于法治实施。法治实施不仅包括法律实施，还包括党内法规实施、社会组织规范实施、道德规范实施以及乡规民约等社会生活规范实施等在内的实施体系。三是要重视法治实施能力建设。法治实施能力建设包括党依法执政能力建设、行政机关及其工作人员依法行政能力建设、司法机关及其工作人员公正司法能力建设、公民和社会组织的守法意识和能力建设等。其中，依法执政能力建设是关键，公正司法能力建

^① 胡适：《人权与约法》，载胡适、梁实秋、罗隆基著：《人权论集》，中国长安出版社2013年版，第6页。

设是核心，依法行政能力建设是重点，全民守法能力建设是根本。

一国的监督体系是保证其国家权力正当行使和维护法制统一和尊严的重要措施。监督就是要保证反映在宪法法律中的广大人民的意志和利益能够得到真正的实现，防止权力的滥用、懈怠和错用而伤害人民的利益。“一切有权力的人都容易滥用权力”，“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”。^① 一个好的监督体系，可以有效地规范国家权力的行使，从而保证国家法律的严格实施。《决定》指出，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、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。在全面推进依法治国的当下，严密的法治监督体系的构建需要注意以下几点：一是要坚持人民主体地位。人民是国家权力的源泉，人民也应拥有对国家权力的最具根本性的监督力量。无论是法律的制定还是实施，都应该接受人民的监督，且这种监督必须是有效的，而不是理论上的。为此就必须赋予人民最广泛的参与权，厉行立法公开、执法公开与司法公开，并创建建制化的参与与监督机制，从而保证法律的合法制定与有效实施。二是要完善国家机关间的监督体制。关键是要设计一个科学合理的权力监督体系，既能发挥各个机关的效能，又能保证其权力运行的法治化。三是要创建中国特色的宪法实施监督体制。《决定》虽然提出了要“完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制”，但具体的制度设计尚未出台。必须注意的是此项制度事关重大，应坚持有效性与中国实际相结合，以免与改革的初衷相违背。四是监督力量必须体系化。体系化就是要求各种监督力量必须职责分明、各司其职，形成法律监督与社会监督相协调，建制化监督与非建制化监督相配合，权力监督与权利监督相统一的监督网络。五是监督体系必须法治化。全面推进依法治国要求任何的监督力量

^① [法] 孟德斯鸠著：《论法的精神》（上册），张雁深译，商务印书馆 1961 年版，第 154 页。

都必须依法监督，监督活动必须限制在法律范围内，绝不允许采用非法的手段。特别是在网络无比发达的今天，如何做到既利用其强大的传播力，又不溢出法律的边界，是一个亟待解决的法治课题。

相较于法律规范体系、法治实施体系和法治监督体系而言，法治保障体系是个新名词，也是一种全新的提法。至于法治保障体系具体包含哪些内容还需要学界作深入的研究。不过，可以明确的是，无论是法律规范的制定、法治的实施都需要一定的保障，系统性的法治保障必然有利于法治的实现。从理论上考察，法治保障体系应当是包括政治、经济、社会、文化、制度、思想等保障要素的统一整体。就《决定》来看，有力的法治保障体系包含：第一，社会主义民主政治保障。没有民主的政治就不可能有现代的法治。社会主义法治兼具法治的共性又具社会主义的个性，其代表了当今世界法治发展的基本方向，必须建立在社会主义的民主政治之上。这就需要坚持党的领导为根本政治原则，以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善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，使其制度化、规范化、程序化。第二，社会主义市场经济保障。现代法治产生于商品经济时代并发展于现代市场经济，其建立在市场经济的基础之上。这就需要使市场在资源配置中起决定性作用，由于我国的市场经济是社会主义的市场经济，这就决定了政府必然要在市场中更好地发挥其作用。为此，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义的市场经济。第三，社会主义的文化保障。法治的建立和发展都离不开一定的文化，社会主义法治离不开社会主义先进文化的保障。这就需要坚持社会主义先进文化的前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造力、保障人民基本文化权益的文化制度，并抓紧制定公共文化保障法和文化产业促进法。第四，全民的法治观念保障。作为行为规范的法律，其最终的实现要靠公民的普遍守法。《决定》指出，法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。必须坚持把全民普法和守法作为依法治国的

长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。第五，法治的工作队伍保障。全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍的政治素质、业务能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍。这就要求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。第六，法律服务体系保障。良好的法律服务体系的构建必然有利于全面推进依法治国战略的实施，这就要求推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，完善法律援助制度，健全司法求助体系，发展律师、公证等法律服务业，形成完备的法律服务体系。当然，百年大计，教育为本。全面推进依法治国离不开法治人才培养的创新机制，必须让中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。

《决定》特别将党内法规体系纳入中国特色法治体系中，这是党中央深思熟虑后的慎重决定。党内法规是管党治党的重要依据。基于中国共产党在中国的执政党地位，其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，方能真正实现党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。全面推进依法治国，对党内法规体系提出了更高的要求：一是要坚持党内法规的党内性。必须将党内法规与国家法律法规和政府的规章制度区别开来，不能以党内法规代替法律，也不能以党内法规代替政府的规章制度。二是要保证党内法规合乎法律或不违背法律。必须坚持党在宪法和法律的范围内活动，各级党员干部要对法律心怀敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，更不能以言代法，以权压法、徇私枉法。完善党内法规体系，要加强党内法规的制定机制建设，加大党内法规备案审查和解释力度，并促进党内法规与国家法律体系内在统一、协调一致、