

迈向“规划”时代的法治中国建设

马怀德

“十三五”时期，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，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，法治中国建设展现出新气象、取得了新进展、开创了新局面。“十四五”时期是我国在全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。“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。”随着中国特色社会主义事业的不断发展，法治建设必将承载更多使命、发挥更为重要的作用。

在这一历史关键时期，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“十四五”规划）、《法治中国建设规划（2020—2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》等多份事关法治建设的重要规划密集出台，法治中国建设真正走向“规划”时代。通过制定实施法治规划的方式，来对法治建设进行系统性谋划、整体性推进，已经成为中国特色社会主义法治道路的重要经验，成为中国法治建设能在短短几十年里实现飞跃式发展的重要原因。

一、以规划引领法治建设的中国经验 通过编制和实施国家规划来设定目标、整

合资源、引领发展，是中国特色社会主义制度的鲜明特色。从1953年至今，我国已经成功编制实施了13个五年规划（计划），有力推动了经济社会发展、综合国力提升、人民生活改善，创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。借鉴国民经济建设中的这一成功做法，以规划方式布局法治、把握方向、明确目标、统合资源、部署举措，成为法治建设的“中国经验”。尤其是在党的十八大以来，各种法治规划密集出台，法治建设呈现出新格局新特点，法治建设真正步入了“规划”时代。

（一）法治规划的具体形式与层次

近年来，法治建设各领域各环节的工作大多有明确的法治规划作为依据，依照法治规划所设计的“时间表”和“路线图”渐次展开。法治规划本身也逐渐形成一个领域宽广、内涵丰富、层次分明的整体。其中，法治中国建设规划是党中央发布的法治建设整体性谋划，突出体现了党中央居中领导、统筹推进法治建设的重要作用；国民经济和社会发展五年规划是经全国人大审议通过的正式规范性文件，其中通常包含了法治建设的相关内容；各具体领域的法治规划在整体性规划之下，就各领域法治建设的具体问题作出部署。除此之外，各地还会结合地方特点颁布地方法治建设的规划。这些规划的规划期有所重合，内容相互补充，共同构成我国法治建设的基本遵循。

1. 法治中国建设规划

制定法治中国建设规划，是对中国法治建设方向、道路和举措的整体部署，事关全面依法治国工作全局。在中央全面依法治国委员会第一次会议上，习近平总书记就明确提出，要研究制定法治中国建设规划。中央全面依法治国委员会第二次会议再次强调要“完善法治建设规划”，并明确提出“法治建设规划，事关全面依法治国工作全局”，进一步强调了规划的重要性。中共中央在2021年1月印发了《法治中国建设规划（2020—2025年）》。该规划是新中国成立以来，由党中央颁行的首个以“法治中国建设”为内容的系统性规划。该规划以习近平法治思想为根本遵循，围绕中国特色社会主义法治体系这一总抓手，从坚定不移走中国特色社会主义法治道路、全面贯彻实施宪法等九个方面着手，对法治中国建设的各项工作进行了全面和系统的部署。《法治中国建设规划（2020—2025年）》的颁布，一方面展示了党中央更加重视运用法治规划这一工具统筹法治建设，另一方面也标志着法治中国建设真正进入了“规划引领”的全新阶段。

由党中央颁行法治中国建设规划，充分体现了党的领导是推进全面依法治国的根本保证。在解释成立中央全面依法治国委员会的重大意义时，习近平总书记就指出：“当前，立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节，法治领域改革面临许多难啃的硬骨头，迫切需要从党中央层面加强统筹协调。”推进全面依法治国涉及复杂而深刻的多方面问题，包括行为方式重塑、文化观念变迁、制度体系再造以及利益分配调整等，需要一个拥有强大组织与动员能力的核心统揽全局、协调各方，为法治建设明确道路与方向，为法治改革提供政治保障。由党中央制定发布法治中国建设规划，针对法治建设各方面各领域的问题作出系统部署，正是

党中央加强对法治建设统筹的重要体现。

2. 国民经济和社会发展规划

国民经济和社会发展规划（以下简称“五年规划”），是社会主义现代化战略在规划期内的阶段性部署和安排，其主要功能是明确国民经济和社会发展的目标和方向，阐明国家战略意图、明确政府工作重点、引导规范市场主体行为。通过制定实施五年规划来对国民经济和社会发展的主要方向进行布局，从而引领经济社会发展，是中国特色社会主义发展模式的重要体现，是“中国之制”和“中国之治”的重要经验。习近平总书记指出，用中长期规划指导经济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式。

观察“一五”计划到“十四五”规划的内容演变可以看出，随着中国特色社会主义制度的完善，五年规划的内容逐渐丰富，从早期仅着眼于国民经济发展，逐渐拓展到涵盖国家经济建设和社会发展的各个方面。尤其是1982年宪法将此前沿用的“国民经济计划”这一概念修改为“国民经济和社会发展规划”，反映出国家规划不再将国民经济发展作为唯一的目标，而是将国民经济发展与社会建设等问题统筹考虑，体现出更宏观和全面的国家治理思维。就法治建设而言，早在“七五”计划时，“社会主义民主和法制”就被纳入五年规划（计划）。后续的“八五”“九五”等五年规划（计划）中，法治建设的内容逐渐增多，法治建设的要求更加具体化。“十四五”规划就在第十七篇第五十九章专章规定了“全面推进依法治国”的相关内容。

五年规划中的法治建设规划具有多个方面的重要意义。其一，作为由国务院编制并经全国人大审议通过的正式规范，五年规划对各级国家机关具备法律上的约束力。在计划经济时期，五年规划（计划）的内容以具体指令为主，体现出明确的约束力。社会主义市场经济体制

确立后，五年规划（计划）的内容从传统的具体指令下达更多变为宏观战略指导，引发了关于规划约束力的争议。事实上，无论从宪法法律的规定，还是从全国人大审议通过这一社会主义民主机制看，规划都具有明确的约束力，如《宪法》第89条就明确赋予了国务院执行国民经济和社会发展规划的职权。基于此，五年规划可与其他法治规划有效衔接，赋予其他法治规划规范效力。如，“十四五”规划就明确提出，推进全面依法治国，“实施法治中国建设规划”“实施法治政府建设实施纲要”“实施法治社会建设实施纲要”。其二，五年规划的主体内容以经济社会发展目标为主，其中的法治建设规划是在经济社会发展的总体要求和框架内展开，这有助于统筹经济社会发展和相关法律制度建设，实现经济基础与上层建筑的协调。

3. 法治建设各个具体领域的专门规划

习近平总书记多次指出，全面依法治国是一个系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。这表明，推进全面依法治国一方面要重视统筹推进、一体布局，另外一方面也要突出重点、把握关键，实现全面推进与重点突破的协调。在法治中国建设的整体布局之下，法治建设各领域各环节存在着为数众多的专门规划。从形式上看，此类规划多以“规划”“计划”“纲要”为名；从内容上看，此类规划多聚焦于法治建设某一方面或某一领域的重点问题；从制定主体来看，此类规划的制定主体多样化，有的由中共中央单独颁行，有的由中共中央与相关国家机关联合颁行，有的由相关国家机关联合颁行，有的由相关国家机关单独颁行。

在法治建设的各个具体领域出台专门规划，较早就已得到广泛应用，可被视为是改革开放后推进法治建设最为重要的工具之一。如在党的十五大确定了依法治国的基本方略并明确提

出司法改革的任務后，最高人民法院在1999年印发了第一个《人民法院五年改革纲要》，其实质是对司法改革的任務进行系统规划和部署。近年来，随着全面依法治国的深入推进，专门规划已成为法治建设的重要依托。例如，在立法领域，历届全国人大常委会都会发布立法规划；在法治政府建设领域，中共中央、国务院在2015年印发了《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》；在法治社会建设领域，中共中央于2020年12月印发了《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》；在司法领域，最高人民法院已经颁行了五部《人民法院五年改革纲要》；在党内法规领域，中共中央已经连续颁行了两部中央党内法规制定工作五年规划纲要。

4. 地方法治建设规划

除上述三种形式的法治规划外，各省、市、自治区通常也会结合自身特点，制定发布地方法治建设规划。传统上，地方法治建设规划多包含在地方国民经济和社会发展规划中。近年来，随着全面依法治国的深入推进，地方法治建设规划更多以综合性规划和具体领域的专门规划的形式体现。例如，2021年4月，中共上海市委就审议通过了《法治上海建设规划（2021—2025年）》《上海法治社会建设规划（2021—2025年）》。

地方法治规划通常呈现出如下特点：一是多由地方党委或地方党委下设的依法治省（市、自治区）办颁行，体现出地方党委对地方法治建设的统筹领导能力不断增强；二是在梳理全国性规划各项部署要求的基础上，结合城市发展定位和本地法治建设实际，对全国性规划的要求进行细化和补充；三是立足本地实际，围绕本地中心工作，有针对性地作出部署，充分发挥法治对地方经济社会发展的引领、规范、保障作用。

（二）法治规划的意义

法治建设是国家现代化进程中的重要内容。通过法治规划引导中国特色社会主义法治建设，与我国独特的现代化之路有着紧密联系，是推进我国法治建设的必然要求，反映了我国法治发展的内在逻辑。

从世界上已经实现现代化国家的发展历程看，英国、美国、法国等西方国家呈现出来的是自下而上的社会演进模式，即适应市场经济和现代化发展需要，经过一二百年乃至二三百年的内生演化，逐步实现法治化。其中，政府对法治的推动作用相对较小。而新加坡、韩国、日本等国家，所呈现出来的主要是政府自上而下在几十年时间内快速推动法治化，政府对法治的推动作用很大。

各国所走的法治道路由其在特定发展阶段的经济基础和社会主要矛盾所决定，存在着各自的优势和短板。英美的内生演化式法治深深植根于英美等国的历史传统和民族文化，通常需要经过长达数百年的演进时间，才能够在大量、反复的实践中探索形成比较稳定的秩序，并结合社会习惯、宗教信仰、道德哲学等因素，完成法治规则的提炼和整合。这一路径充满着利益博弈、斗争和过度的资源损耗，很可能出现动荡和反复。韩国、日本等其他东亚国家的法治化路径由政府主导，在大量借鉴、移植西方观念和制度的基础上，在较短时间内建立起具备现代化因素的法治秩序。这一路径虽然可以高效地满足国家现代化建设过程中的法治需求，但却需要面对制度移植和本土化之间的矛盾，需要回应传统与现代的断裂、法律制度与社会规则的耦合等难题。

作为后发现代化国家，我国的现代化之路与西方国家存在较大差异。西方国家的现代化通常是以其内生的现代经济与社会发育作为历史起点，在现代化的社会之上建构包括法律制

度在内的各种国家制度。但在后发现代化国家，其现代化转型并非内生，而是外部现代化潮流推动的结果。在实现历史跨越和国家转型的过程中，后发现代化国家需要在短时间内快速完成现代化任务，需要处理城乡、区域间的不平衡发展问题，需要应对深度交错的政治现代化与经济社会现代化关系。这一系列因素都决定了，后发现代化国家的现代化进程不可能走漫长的内生演进式道路，而需要由强有力的政治力量来推动、引导，带领国家完成现代化转型。法治建设作为这一现代化进程中的重要组成部分，与其他领域的现代化同步展开。

我国的现代化进程主要表现为由中国共产党领导的现代化建设。作为社会主义国家，我国始终坚持一切权力属于人民这一宪法原则。人民的主体地位决定了我国的现代化进程必须超越单一的国家主义视角，而要更多重视人民的作用，反映人民的意愿。因此，中国特色社会主义法治道路必定是党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。正如习近平总书记所指出的：“我们要在短短几十年时间内在十三亿多人口的大国实现社会主义现代化，就必须自上而下、自下而上双向互动地推进法治化。”其中，自上而下的领导力来自中国共产党的领导，自下而上的推动力则来自人民群众，二者的双向互动确保了我国法治现代化进程的顺利推进。在这种双向互动中，需要依托适当的机制来明确目标，整合意志，凝聚共识，调配资源。在中国共产党领导中国人民推进现代化建设的实践中，逐渐探索出了通过编制和实施国家规划来引领发展这样一条经验。这一经验最初形成于国民经济社会发展领域，五年规划（计划）的编制和执行是重要代表，随后在包括法治建设在内的公共治理领域得到复制和展开。

在绝大多数公共治理领域，面对复杂的需求和有限的资源，都需要依赖整体性的知识，

对目标任务、议程顺序等进行规划设计，法治建设亦是如此。从我国近代以来的发展历程可见，我国并不具备自发形成现代法治秩序的条件。改革开放以来，社会主义市场经济体制的建立也对法治现代化提出了迫切要求。在传统社会无法短时间自发形成现代法治秩序的情况下，就需要由具备整体知识和政治权威的主体有意识地设计蓝图并付诸实施。通过制定法治规划，明确法治建设的目标、路线、举措，统合各方面的资源和力量，能够实现顶层设计和基层实践的结合，保障法治建设方向正确、目标科学、步伐坚实、成果稳固。改革开放以来，尤其是党的十八大以来，在多份重要法治规划的引领下，处于法治“后发赛道”的我国在较短的时间内实现了法治建设的快速发展，法治中国建设取得了历史性成就。

（三）法治规划的基础条件

通过规划引导国家发展，本质上是一种目标治理机制。即由具备相应政治权威的主体，吸纳各方智慧制定国家目标，调动各方积极性，引导资源配置，通过自下而上与自上而下相结合的方式，共同推动目标实现。这一机制在国民经济建设领域广泛应用。但与经济建设规划相比，法治规划的性质更加复杂，制定和实施的难度相对更高。因此，科学制定并有效实施法治规划需要具备一定的条件和基础。党的十八大以来，法治规划的地位和作用日趋重要，其基础条件主要表现为法治建设指导思想的日趋成熟、对法治建设规律的把握日益深刻和编制实施规划的体制机制不断健全。

1. 法治建设指导思想的日趋成熟

习近平总书记指出：“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。”坚持以马克思主义为指导是当代

中国法学区别于其他国家法学的根本标志，也是当代中国法学和法治实践始终沿着正确方向发展的根本保证。改革开放以来，中国共产党将民主法治建设放到国家政治生活中的重要位置，重视以马克思主义引领法治中国建设，围绕法治建设形成了一系列重要的思想理论成果，不仅丰富和发展了马克思主义法学理论，也有力推进了中国特色社会主义法治建设不断向纵深迈进。尤其是随着全面依法治国实践的不断深入，法治建设的指导思想也日趋系统、成熟、完善，成为制定法治规划的核心灵魂。

在改革开放初期，邓小平同志提出了社会主义民主制度化、法律化的重大法治方针，确立了党必须在宪法和法律范围内活动的重大法治原则，形成了“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”等法治建设具体方针，为处于恢复重建期的社会主义法治建设提供了重要指引。此后，江泽民同志、胡锦涛同志提出了实行依法治国、建设社会主义法治国家、依法执政等法治建设的重大理论命题，继续推进着中国特色社会主义法治的发展。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在多个重要历史节点都为全面依法治国的推进明确了方向和举措，并在这一过程中不断提炼总结新时期法治建设的指导思想。2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议以“十一个坚持”对习近平法治思想进行了系统概括，标志着习近平法治思想的正式形成。习近平法治思想的提出，为各类法治规划的编制与实施提供了思想上、内容上、方法论上的指引，成为规划引导发展之路的核心。如，《法治中国建设规划（2020—2025年）》将“坚持贯彻中国特色社会主义法治理论”作为基本原则之一，并要求要深入贯彻习近平法治思想，系统总结运用新时代中国特色社会主义法治建设的鲜活经验，不断推进理论和实践创新发展。

2. 对法治建设规律的把握日益深刻

以法治规划引导法治建设发展，必须建立在对法治建设规律的深刻把握之上。“规划”是对未来全局性、战略性、方向性问题的谋划、部署和展望，其重点在于通过目标设定、资源分配、任务部署，塑造未来的格局与秩序。但由于人无法预测未来，制定规划只能基于对事物内在规律的把握，依托尽可能充分的知识，进行适度超前预测。在我国法治建设的语境下，党中央居中统筹，统领各方，具有整体性的知识，具备制定规划的信息基础。因此，能否深刻把握法治建设规律，往往成为决定规划效果的重要因素。在五年规划的制定和实施历史上，就曾经因为未能很好把握规划愿景与国情国力的关系等问题，导致规划发展之路的挫折。

对法治建设规律的把握无法一蹴而就，需要逐渐深化。从法治建设的一般经验来看，在法治建设初期，面对先发国家的法治成果，进行合理借鉴和适当移植可以降低风险，节约成本。但这只是法治发展的一个阶段性特征。当后发法治国家实现法律制度的“从无到有”后，如何促进相应制度的本土化，并提炼本土化的法治建设规律就成为重要任务。经过改革开放以来多年的探索，我国法治建设积累了一系列宝贵经验，从“摸着石头过河”到建设中国特色社会主义法治体系，标志着我国法治建设和法学研究的自主性不断增强，对法治建设规律的把握也日益深刻。

改革开放以来，尤其党的十八大以来，我国法治建设和法治改革所呈现出的一个鲜明特点就是既重视法治规律，又重视法理，在实践中不断强化对法治的规律性认知。观察党的十八大以来与法治建设紧密相关的历次重要会议即可看出这一脉络。党的十八届四中全会提出了“法律是治国之重器，良法是善治之前提”“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”

等法治规律性命题，标志着我们对于法治建设规律的认知逐渐深化。党的十九届四中全会站在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的战略高度，对我国国家制度和国家治理体系的显著优势进行了总结，标志着我们对国家治理规律的认识有了极大深化。习近平总书记从把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的实际出发，用“十一个坚持”概括了当前和今后一个时期推进全面依法治国的基本遵循，形成了对法治建设规律的系统性总结。这种认识论上的不断深化为制定法治规划奠定了坚实基础。

3. 编制和实施规划的机制不断健全

通过规划展开治理通常遵循以下逻辑：第一，通过规划进行目标设定与匹配，即在制定目标的过程中，通过多种参与形式，吸纳各方面主体的分散诉求。同时国家目标的制定与宣传又成为达成共识与释放信号的过程，从而引导分散主体自主寻求与国家目标的匹配，制定目标的过程本身就成为统一认知的过程。第二，通过规划实现对有限公共资源的统筹分配，“规划的功能在于能够适时而理性地将现实生活中可以利用的一切人力、物力与财力资源，事先安排或分配到预设的时间和空间内，以实现经济社会发展目标”。第三，通过规划明确具体的任务举措，对总体目标进行分解、评估，进一步明确各类主体所承担的义务，并通过强有力的目标实施和反馈机制确保目标实现。如，对于约束性指标，规划通常会以严格的目标责任制将其实现情况纳入各地区各部门经济社会发展综合评价和绩效考核，并将重点指标纳入领导干部的政绩考核。

上述目标治理的典型机制在法治规划中得到了有效应用，保障了法治规划的顺利制定和实施。在目标的设定和匹配上，规划主体通常是基于充分调研和听取意见，形成科学合理的

规划目标。如，习近平总书记在谈到《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》的形成过程时就指出，“这次建议稿起草的一个重要特点是坚持发扬民主、开门问策、集思广益”。规划颁布后，由地方各级党委承担对规划任务部署落实的主体责任，进一步强化了规划目标的引导作用。在对公共资源的配置上，法治建设涉及社会生活的各个方面，法治规划中对于各项任务的部署，本身就体现出了对法治建设任务的优先级排序，构成各地分配资源、开展建设的指引。在对目标的评估和约束上，法治规划通常会提出明确的监督考核要求。如，《法治中国建设规划（2020—2025年）》要求各级党委要将法治建设与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩，并要求各级党委要研究制定法治建设指标体系和考核标准。对于一些具体的制度举措，规划还设定了明确的时限，如，《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》要求到2022年基本形成覆盖城乡、便捷高效、均等普惠的现代公共法律服务体系，保证人民群众获得及时有效的法律帮助。上述机制的成熟和完善，是以规划引领发展之路能够畅通的重要条件。

二、“十四五”时期法治建设面临的新形势与新挑战

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一年。在新的发展阶段和新的历史方位下，法治建设也面临一些新的形势和挑战。通过制定和实施各类法治规划，可以充分发挥规划的理性建构作用和目标治理功能，并能够通过顶层设计降低和规避风险，突破内生演化式法治建设路径在利益、信息、视野等方面的局限，更加高效、系统、深入地推进法治建设。

（一）习近平法治思想的明确提出

党的十八大以来，以习近平同志为核心的

党中央在推进全面依法治国的伟大实践中，创造性地发展了中国特色社会主义法治理论，形成了习近平法治思想。习近平法治思想是一个涵盖法治建设基本理论、法治建设基本方略、法治建设具体路径等多方面内容的理论体系，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国的深入思考和战略谋划。习近平法治思想的明确提出，标志着法治中国建设的指导思想有了系统化的更新，这构成当前和今后一段时间内制定和实施各类法治规划的根本遵循和行动指南。通过制定发布法治规划的方式，全面、准确地阐释习近平法治思想，能够有效促进习近平法治思想的贯彻落实，也能够提升法治规划本身的科学性、完备性。从当前的实践来看，法治规划至少在以下几个方面实现了对习近平法治思想的具体化：

第一，在法治建设的基本理论上，各类法治规划很好地把握住了推进全面依法治国的政治方向，始终坚持党对全面依法治国的领导，坚持以人民为中心推进法治建设，坚持中国特色社会主义法治道路。这有助于在具体的法治建设工作中保持法治定力，明确目标方向，强化法治建设的持续性、稳定性。如，《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》就在主要原则部分规定了坚持党的集中统一领导、坚持以中国特色社会主义法治理论为指导、坚持以人民为中心等原则。

第二，在法治建设的基本方略上，各类法治规划始终将法治建设与国家治理体系和治理能力现代化相统一，坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，以中国特色社会主义法治体系为抓手，系统推进法治中国建设。如，《法治中国建设规划（2020—2025年）》就是围绕中国特色社会主义法治体系的建设而展开。

第三，在法治建设的具体路径上，各类法治规划始终按照习近平法治思想的部署，更加

全面和系统地看待法治中国建设各领域各环节，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。如，《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》虽然主要聚焦法治社会建设，但也涉及了对行政权的规范，因为约束政府权力与保护公民权利往往是一体两面的关系。

（二）世界百年未有之大变局

从改革开放后的法治建设历程来看，国际和国内两个大局始终在发生交互，国际法治实践通过各种途径对我国的法治建设发生着影响。如，在20世纪末，我国开启了加入世贸组织的谈判，这在很大程度上影响了我国法治现代化的进程。按照世贸组织的制度框架要求，我国进行了立法制度、司法救济制度、政府透明度等多个方面的改革，这在一定程度上倒逼了国内法治的完善。这表明，国际法治具备与国内法治形成良性互动的可能。

然而，当今世界正处于百年未有之大变局。百年变局和世纪疫情交织叠加，世界进入动荡变革期，不稳定性不确定性显著上升。人类社会面临的治理赤字、信任赤字、发展赤字、和平赤字有增无减，实现普遍安全、促进共同发展依然任重道远。导致世界进入百年未有之大变局的原因是多方面的，新一轮科技革命和产业变革深入发展是其技术根源，部分国家推行的单边主义、保护主义、霸权主义是其政治根源，新冠肺炎疫情等突发事件的影响是偶发因素，国际政治行为体之间的力量对比和国际秩序发生了近百年来的最大调整则是百年未有之大变局最直接的表现。

世界百年未有之大变局深刻影响着世界格局，也对世界各国的政治与法律秩序产生影响。对我国而言，这种影响主要表现在三个方面：一是随着国家实力增强，我国日益走入世界舞台的中心，从被动接受国际规则转变为越来越

主动地参与世界格局的塑造，我国公民、法人和其他组织“走出去”的实践增多，相应的风险也随之增加。二是我国发展仍然处于重要战略机遇期，但受世界格局与国际秩序发展变化的影响，所面临的机遇和挑战都有新的发展变化，需要更加审慎和妥善地进行处理。三是涉外法治领域的对抗性、斗争性增强，部分国家奉行单边主义、保护主义、霸权主义，对国际法律秩序和国际法规则形成负面影响，导致国际间冲突频发，国际法治秩序中的对抗和斗争因子增加。法律领域正在成为国际斗争新领域，国家间法律战、诉讼战将会越来越激烈。

上述影响变化对我国法治建设提出了多方面的要求：其一，要加快涉外法治工作战略布局，把涉外法治建设摆在更高的位置，构建与我国国际地位相适应的涉外法治体系，不断强化用法治方式维护国家主权、安全、发展利益的能力；其二，要更好统筹国际与国内两个大局，统筹推进国内法治和涉外法治，使涉外法治与国内法治能够有机联系，良好融通；其三，要进一步丰富涉外法律斗争的“工具箱”，强化涉外法律斗争的技巧，为打好涉外“法律战”做好理论、制度和人才储备。实现上述任务，需要以更高的站位进行更加全面的统筹，依靠法治规划等工具进行顶层设计，打破壁垒、集中资源，进行更加科学合理的法治布局。

（三）全面建设社会主义现代化国家新征程的开启

党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出了分两个阶段推进的战略安排。第一个阶段从2020年到2035年，目标是基本实现社会主义现代化。第二个阶段从2035年到本世纪中叶，目标是把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。第一阶段的各项工作都应该在2035年基本实现社会主义现代化这一总体目标下，围绕社会主义现代化建设全局进行部

署安排，法治建设亦是如此。

从概念上说，“现代化”是指从传统社会向现代社会转变的一种过程与状态。在新中国成立后的一段时间内，“现代化”的概念主要指农业、工业、国防、科技等物质层面的现代化。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把国家治理体系和治理能力现代化纳入现代化的范畴，推动中国进入了全面现代化的新时代。对“现代化”的这一全新阐释意味着全面建设社会主义现代化国家不仅要实现科技等器物文明层面的现代化，还要实现政治文明层面的现代化。着眼于这一新征程，法治建设也必须要以实现其“现代性”为重要使命，通过加快中国特色社会主义法治体系的形成和完善，有力促进国家治理体系与治理能力的现代化，进而促进社会主义现代化国家的建设。

加快形成中国特色社会主义法治体系，要求法治建设要更加明确其目标导向和系统属性，更加全面地回应社会主义法治建设的各方面问题，这进一步强调了法治建设的规划属性。从已经颁布的重要法治规划来看，“十四五”规划将“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”时期经济社会发展的主要目标之一。社会主义民主法治更加健全，最根本的要求就是中国特色社会主义法治体系更加健全；社会公平正义进一步彰显，其本质是中国特色社会主义法治体系要能够更充分、更有效地维护社会公平正义。《法治中国建设规划（2020—2025年）》则围绕中国特色社会主义法治体系的完善提出了一系列具体要求，并明确提出在规划期内实现中国特色社会主义法治体系初步形成这一目标。中国特色社会主义法治体系从“十四五”时期的“初步形成”，到2035年远景规划中的“基本形成”，既符合法治发展的客观规律，也符合社会主义现代化建设的整体步伐。

（四）贯彻新发展理念的要求

法治建设与经济社会等其他领域的改革发展建设并不是相互独立、相互排斥的，而是相互融通、有机统一的。法治建设必须要依托特定的经济社会状况展开，确保相应举措有坚实的基础，同时也必须回应经济社会发展需要，满足经济社会发展的制度需求。“改革开放四十年的经验告诉我们，改革开放越深入越要强调法治，发展环境越复杂越要强调法治。”

法治对经济社会发展的引领、规范、保障作用必须有正确的发展理念作为指导，否则就可能导致法治建设方向的偏差。在法治建设与经济社会发展的关系上，学界通常认为二者总体上呈双向的正关联性，即经济发展需要法治保障，法治能够为市场主体提供稳定、可预期的市场环境，保障市场秩序。反过来，地区间经济发展水平较高，也会对法治建设产生促进作用。但是，在特定的情况下，经济发展与法治建设也可能出现负相关。如，严格的环保法律制度可能会提升企业的运行成本，导致利税降低，影响地方经济发展。在这种情况下，如果选择“发展要上，法治要让”，为了实现经济的增长而弱化法律制度的建设与实施，就可能导致法治建设方向的偏差。因此，在处理法治建设与经济发展的关系上，坚持正确的发展观、法治观尤其重要。

习近平总书记指出，理念是行动的先导，一定的发展实践都是由一定的发展理念来引领的。党的十八大以来，中国共产党对经济形势进行科学判断，对经济社会发展提出了许多重大理论和理念，其中最重要、最主要的就是新发展理念。新发展理念是一个整体，由创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展五大理念构成。深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局构成“十四五”时期经济社会发展的核心命题。法治建设也应当准确、全面贯彻

新发展理念，强化法治对经济社会发展的引领、规范和保障。

就创新发展而言，法治建设要着眼于创新能力的提升，完善鼓励和保护创新的法律制度，回应科技创新带来的法治问题，以法治保障创新驱动发展；就协调发展而言，法治建设要秉持平等原则，着力消除各区域、各领域存在的不平衡，主动回应和解决地区差距、城乡差距、收入差距等问题，让发展成果更公平惠及全体人民；就绿色发展而言，法治建设必须坚持绿色原则，在法治建设的各领域回应生态环境问题，以法治方式将绿色发展理念具体化、制度化；就开放发展而言，法治建设要回应开放发展理念，破除阻碍开放发展的深层次障碍，创新开放合作的法律机制，强化制度型开放，营造良好、稳定、可预期的开放环境；就共享发展而言，法治建设要强化共享发展理念，完善发展目标制定和发展进程中的公众参与制度，完善发展成果的分配制度，打造共建共治共享的发展格局。

在法治建设中贯彻上述发展理念，涉及法治文化、法律制度等多方面的调整和变革，涉及法治建设与经济社会发展的良性耦合，难以依靠自发、内生机制实现，而需要通过各类法治规划进行系统部署，以实现问题导向和目标导向的统一。如，就贯彻共享发展理念、打造共建共治共享的社会治理格局而言，其推进涉及党委、政府、社区、民众等不同角色的定位和作用，涉及现代科技等手段的运用。通过规划进行通盘考虑和整体部署，能够明确各主体权利义务，推进各环节有序衔接，减少不必要的成本。

（五）法治建设的系统性要求日益突出

党的十八大以来，我们始终坚持将法治建设与中国特色社会主义制度发展完善和国家治理现代化相统筹，始终坚持依法治国、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，形成了系统布局、统筹推进

的法治建设局面，取得了历史性成就。这一时期，我国法治建设所呈现的一个突出特征就是相关举措的系统性、整体性大幅增强。

“十四五”时期，法治建设的系统性要求进一步凸显，并表现在多个层面。首先，国家治理体系和治理能力现代化的不断推进强化了法治在国家治理中的作用，法治建设在统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局中的地位日益凸显。这意味着必须在更高的维度上思考法治建设，更好统筹法治与国家治理、法治与改革、法治与经济社会发展等关系。其次，法治建设的持续推进强化了法治体系内部的系统化需求。“进入新时代的中国特色社会主义法律体系的一个重要特点，是立法的更加系统化、体系化。”随着我国法治建设的不断推进，法律规范数量增多，法律制度体系日益复杂和精细，法治实践日益丰富多样，各种制度之间关系日趋复杂。当前法治实践已经充分体现出这一状况。如，在立法层面，《民法典》与行政法、环境法的关系是学界讨论的热点，“行政三法”与地方立法的关系也受到高度关注；法律适用层面，长期存在着《行政处罚法》和《道路交通安全法》等具体领域法律适用的争议；在新冠肺炎疫情应对中，也出现了《传染病防治法》和《突发事件应对法》的适用争议。这说明在法律制度供给日益充足的情况下，强化法律制度之间的系统性建设、推进法律规范和制度间的协调衔接日益重要。

此外，从法治建设举措的延续关系上看，“十三五”时期法治领域部署实施了多项重大改革，在相应制度落地之后，改革建设的重点逐渐转移到加强系统集成、协同高效上来，这也对法治建设的系统性提出了要求。正如习近平总书记所指出的，落实党的十八届三中全会以来中央确定的各项改革任务，前期重点是夯基垒台、立柱架梁，中期重点在全面推进、积厚成势，

现在要把着力点放到加强系统集成、协同高效上来,巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新方面取得的改革成果,推动各方面制度更加成熟更加定型。

习近平总书记将系统观念定位为“十四五”时期“具有基础性的思想和工作方法”,这应当成为法治建设的基本遵循。坚持系统观念要求我们认识到,一个复杂的系统是由若干相互依赖、相互作用的部分有机组合形成的,需要从总体和全局上把握各个部分及其相互之间的联系,在多重目标中寻求动态平衡,促进整个系统的优化。法治建设涉及到法治系统与政治、经济、文化、社会各个系统的关系调处,涉及到法治系统内部各个子系统的协调,尤需坚持系统观念、注重系统思维。法治建设的系统化要求表明,在当前和未来一段时期,分散式的、内在演进式的法治建设因为其内在的利益格局、信息壁垒,已经无法满足中国特色社会主义法治建设不断向纵深发展的需要。只有以各类法治规划为引导,才能更加高效、系统、深入地推进法治建设。

三、“十四五”时期法治规划重点任务的落实

以习近平法治思想为指导,我国在“十四五”开局之初陆续颁布了“十四五”规划、《法治中国建设规划(2020—2025年)》《法治社会建设实施纲要(2020—2025年)》等一系列重要的法治规划。“十四五”时期,应当以贯彻落实各类法治规划的部署为核心,统筹兼顾、突出重点,推动法治中国建设不断向前迈进。

(一)在条件成熟的立法领域推进法典编纂

完备的法律规范体系是建设中国特色社会主义法治体系的制度基础和必备前提。当前,中国特色社会主义法律体系已经基本形成,国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设

以及生态文明建设的各个方面总体上实现了有法可依,但这并不意味着法律体系已经完备。习近平总书记指出:“实践发展永无止境,立法工作也永无止境,完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。”

《法治中国建设规划(2020—2025年)》明确提出:“对某一领域有多部法律的,条件成熟时进行法典编纂。”这一规划要求应当成为“十四五”时期立法工作的重要指导。法典通常被认为是最高阶段的立法形式。编纂法典意味着相应领域的法规范在更高层面实现了系统化,也意味着该领域的法治条件经过长时间的发展已经趋近成熟,同时还承载着一部分政治功能,彰显国家在法治文明方面的成就。2020年5月,全国人大审议通过了《民法典》,这是中国特色社会主义法治建设进程中的重要事件,既是全面依法治国的重大工程,也是法治中国的显著标志。在总结《民法典》编纂成功经验的基础上,应当在有条件的领域推进法典化,以更高级的立法形式完善中国特色社会主义法律体系。当前,受到《民法典》顺利通过并颁布实施的鼓舞,有多个法治领域都提出了法典化的动议。但法典编纂不能陷入“立法浪漫主义”,而应当具备一些基本条件。

第一,应当具有法典化的现实需求,即该领域存在需要通过编纂法典的方式来解决的现实问题。从问题导向上看,法典编纂旨在解决相应领域法律规范的空白、重复、冲突、不协调、不统一、体系性不强等问题。尤其是当此类问题通过一般的立、改、废、释已难以得到有效解决时,就需要诉诸更高层次的法典编纂来解决。从目标导向上看,法典编纂旨在强化立法对社会重要问题的回应,推进中国特色社会主义法治体系的完善,助力于国家治理体系和治理能力的现代化。只有在具备上述需求时,法典编纂才具有实际意义。若不存在法典化的现

实需求，法典编纂就可能沦为法律汇编，不仅价值有限，还会浪费立法资源。

第二，应当具有法典化的基础条件，即该领域的主要法律规范相对充分，法律关系相对稳定，学理储备较为丰富，学术界和实务界对于法典编纂的认知相对统一。其中，已有立法基础是决定法典编纂条件的一个重要因素。立法工作具有其内在规律，如由分散到整合、由原则性到精细化等。法典作为立法的高级形式，通常需要以较为齐备的单行法律、法规为基础。同时，学术研究也会对法典编纂发挥重要作用。在关于德国民法典编纂的论战中，萨维尼就认为当时的德国法学界在没有对德国法律制度作广泛研究的情况下，还没有能力制定出一部能够体现德意志精神的优良法典。当然，上述条件和基础应当相对看待，不能等到所有条件都齐备才开启法典化工作，否则可能会贻误立法时机。事实上，《民法典》制定过程中也一直存在着重大的理论争议，诸如人格权是否应当独立成编等问题更是一直伴随了《民法典》制定的始终，并在立法过程中得到了更加深入和系统的讨论，这本身有利于立法和学术之间的互动。

从我国当前的法治建设实践来看，在行政法、环境法、教育法等领域推进法典化都具备一定的现实条件。全国人大常委会2021年度立法工作计划也明确提出“研究启动环境法典、教育法典、行政基本法典等条件成熟的行政立法领域的法典编纂工作”。其中，行政法法典化的现实条件更为充分。与其他法律部门比较而言，行政法在规范整合、体系建构等方面的需求更加迫切，法典化的价值和意义更高。同时，行政法法典化具备相对充分的共识和基础。历经改革开放四十余年来的发展，我国行政法治建设在理论和制度层面取得了丰硕成果。现有的行政法律规范、近年来的改革实践、行政法学的理论发展和域外立法的丰富素材都为行政

法法典化提供了基础条件。行政法典的编纂“将是完善中国特色社会主义法律体系的重要步骤，是促进我国建成法治政府的极为重要的举措和通道，也将是对世界行政法发展的巨大贡献”。

（二）强化涉外法治建设

面对世界百年未有之大变局和日趋复杂的国际形势，我国公民、法人和其他组织海外利益拓展遇到的阻力、挑战乃至不法干预都日趋增多，国家利益和私人利益所面临的风险日趋增加。面对上述问题，习近平总书记明确指出“要把法治应对摆在更加突出位置，用规则说话，靠规则行事，维护我国政治安全、经济安全，维护我国企业和公民合法权益”。中央全面依法治国工作会议进一步明确提出了“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”的命题，要求加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。

“涉外法治”概念的提出，实际上是以“涉外”这一因素为导向，对分散的部门法的一种统合，旨在突出各法律部门、各法治领域中的涉外议题。从广义上看，只要是法律关系中含有涉外因素的，都会涉及涉外法治工作。具体而言，涉外法治可能包括如下三个层面的法律关系与法律问题：一是与我国相关的国际法问题；二是包含涉外因素的国内法问题，如外商投资法律制度；三是可能关涉我国国家利益、公共利益、私人利益并需要我国通过法律机制予以回应的外国法问题，如某些国家实施的所谓“长臂管辖”制度。

各类法治规划对于涉外法治建设给予了高度重视。“十四五”规划和《法治中国建设规划（2020—2025年）》都明确提出要“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法”，相较“重点领域”和“新兴领域”，加强涉外领域立法的指向更加具体和明确，应当成为立法规划的重点。《法治中国建设规划（2020—2025年）》更是在第八部分专门就推进涉外法治作出部署，要求“适应

高水平对外开放工作需要，完善涉外法律和规则体系，补齐短板，提高涉外工作法治化水平”。总之，“十四五”时期的法治建设应当紧紧抓住涉外法治建设这一重点，将涉外法治工作纳入法治建设全局。

强化涉外法治建设，要在维护国际基本秩序的基础上推动全球治理变革。要加强和提升运用国际法的能力，构建司法、外交、商务、国际合作各部门协同处理国际法律事务的常态化工作机制，强化驻外机构的法治支撑，强化学术科研机构与实务部门的合作，为处理国际法律事务提供更丰富的资源和更有力的保障；要积极参与、支持各类国际组织的工作，主动参与并引领国际规则制定，推动形成公正合理透明的国际规则体系，在此基础上推动国际关系法治化。推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本原则。

强化涉外法治建设，现阶段的核心任务是完善涉外法律制度的建设。抓住涉外法律斗争的“防”和“攻”两个面向，一方面要建立针对他国法律和措施不当域外适用的应对机制，如完善对国外“长臂管辖”的阻断机制，有效防范他国对我国核心利益的非法侵犯；另一方面要加快推进我国法域外适用的制度建设，在涉及国家安全和对外交往核心利益的重要领域如国家安全、反恐怖主义、反洗钱、网络安全等立法中添加域外适用条款，建立以保护管辖权为基础的域外适用规则，并持续强化执法能力，探索运用负面信息披露、设定“不可靠实体清单”等多种执法方式拓展执法空间。在立法形式上，既可制定专门立法，也可在重要立法中增加涉外条款。

强化涉外法治建设，还需要落实保障机制，尤其是落实人才方面的保障。要按照相关法治规划的要求，加大涉外法治人才的培养力度，完善高等学校涉外法学专业学科设置，探索更

加专业化、精细化的涉外法治人才培养模式。教育部门、司法部门可考虑制定发布专门的涉外法治人才培养规划。同时，要推动建设多支高素质涉外法律服务队伍，建设一批高水平涉外法律服务机构，为海外中国机构、企业和公民提供全面、稳定、可靠的法律服务。

（三）强化绿色发展的法治保障

绿色发展是新发展理念的内在要求，也是“十四五”规划明确提出的经济社会发展要求之一。绿色发展同样也是法治要求。《宪法》第14条第2款规定，国家厉行节约，反对浪费，表明节约是一项国家基本方针。2018年通过的宪法修正案在总则中添加了“生态文明”和“美丽中国”的相关内容，意味着生态保护、绿色发展的相关理念成为宪法所规定的基本价值。《民法典》第9条“绿色原则”也规定：“民事主体从事民事活动，应当有利于节约资源、保护生态环境。”绿色发展的理念正在我国实定法中不断具体化，绿色发展的法治保障体系正在形成。

强化绿色发展的法治保障，要以绿色原则指导法治建设，将绿色原则具体化、制度化。要在各部门法中植入绿色原则的理念和要求，以绿色原则指导执法、司法活动。要进一步完善生态环境法律体系，提高生态环境领域法律规则的系统化程度；要强化生态环境领域执法，强化生态环境公益诉讼监督，探索发展生态修复等机制。要在宪法规定的自然资源国家所有制基础上，建立健全符合“绿色发展”原则的自然资源产权法律制度和交易法律制度，解决自然资源所有权和用益权虚置问题，推进自然资源节约、高效、循环利用。要强化绿色发展的法律和政策保障，完善绿色金融、绿色技术创新相关法律支撑。

强化绿色发展的法治保障，重中之重是加强生态环境领域的执法工作。从近年来发布的重要法治规划中可以看出，生态环境法律制度

是当前法治建设的重要命题。《法治中国建设规划（2020—2025年）》在多个地方都反复提到生态环境问题，如在“建设完备法律规范体系”部分提出要“统筹解决食品药品、生态环境、安全生产等领域法律法规存在的该硬不硬、该严不严、该重不重问题”；在“严格执法”部分提出要“加大食品药品、公共卫生、生态环境、安全生产、劳动保障、野生动物保护等关系群众切身利益的重点领域执法力度”。规划将生态环境问题与食品药品、安全生产等问题相并列，反映出生态环境问题与食品药品、安全生产等问题具有同类特征，都存在较高的系统性风险，应当投入更多资源进行有效治理。

（四）推动法治政府建设向纵深迈进

坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，法治政府建设是重点任务和主体工程，这一核心判断在“十四五”时期应当毫不动摇地坚持。行政机关作为法律实施的重要主体，其执法是否严格规范公正文明直接决定了法律法规的执行状况。同时，行政机关作为社会治理的主体，其守法程度对社会法治观念有着重大影响。习近平总书记明确指出：“领导干部尊不尊法、学不学法、守不守法、用不用法，人民群众看在眼里、记在心上，并且会在自己的行动中效法。”此外，从历史发展来看，我国法治社会的建设基础相对薄弱。与广大人民群众联系最密切、承担法律实施最主要任务的行政机关及其工作人员不仅可以通过行政执法树立并强化法治的权威，还可以深入发挥动员社会、教育群众、文化培育等功能，不断凝聚共识，使得法治这种现代治理方式深入地植入中国社会。

当前法治政府建设已经跨入“深水区”，即从搭建依法行政基本制度的初步阶段，迈入了追求制度实效的纵深阶段。近年来，法治政府建设总体上进步明显，但仍存在一些深层次问题有待破解，如部分地方的法治政府建设存在形式主义，

部分制度的实施情况不够理想，执法不规范、不严格、不透明、不文明，不作为、乱作为等问题依然存在。“十四五”时期，要在《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》的基础上制定新的法治政府建设规划，一方面继续完善依法行政的制度体系，通过完善行政组织立法、修改《行政复议法》等进一步完善依法行政的体制机制；另一方面着力推进制度落实，在强化对重大行政决策、行政执法等重点环节监督问责的同时，引入多元化的动力机制，改变法治政府建设以“内循环”为主的状态，形成法治政府建设的合力。

行政执法是法治政府建设中的关键环节，也是行政机关依法行政水平最直观的展示窗口。多份法治规划都对此作出明确要求：要坚持严格规范公正文明执法，深入推进行政执法“三项制度”，规范执法裁量权；要改进和创新执法方式，充分运用行政指导等非强制手段，既体现严格执法的力度，也体现人文关怀的温度，防止“一刀切”等机械、僵硬的执法；要完善失信惩戒机制，依法依规实施失信惩戒，准确认定严重失信主体，审慎采用对当事人权益影响较大的惩戒措施，坚决防止失信惩戒的泛用和滥用，确保过惩相当。

“十四五”时期，法治国家、法治政府、法治社会一体建设已经进入纵深阶段，应当进一步发挥法治政府建设的示范带动作用，在“一体”上着力，在“共建”上下功夫。要以《法治社会建设实施纲要（2020—2025年）》的部署为依据，结合“八五”普法规划的实施，落实好“谁执法谁普法”等制度，广泛宣传《民法典》《行政处罚法》等新颁布和修订的、与人民群众切身利益紧密相关的法律，把案件依法处理的过程变成生动鲜活的普法公开课。

（五）增强对科技创新的法治回应

创新发展是新发展理念最重要的价值之一，“十四五”规划纲要将创新放在社会主义现代化建设全局的核心位置，把科技自立自强作为国

家发展的重要战略支撑，体现出对于科技创新的高度重视。从制度经济学的视角出发，与金钱资本、人力资本、技术资本等相比，制度资本同样也是经济发展的重要决定因素。如，没有适宜于创新的产权制度、分配制度、市场环境，就无法形成可持续的创新体系。“十四五”时期的法治建设要着眼于科技创新能力的提升，完善鼓励和保护科技创新的法律制度。

首先，在科技成果的研发层面，要优化科技创新体制机制，完善科技治理的法律体系，形成鼓励科研、鼓励创新的制度环境。要在法治轨道上推进国家科技计划体系和运行机制进一步优化，加强重大科技项目组织管理的制度化、法治化建设；要及时修订相关规范，巩固科研院所改革和扩大科研自主权的成果；要探索实行知识产权侵权惩罚性赔偿制度，有效激励和保护科技创新；要继续完善科技成果转化应用的法律制度，大幅提高科技成果转移转化成效。

其次，在科技成果的应用层面，要积极、有效地回应科技创新所带来的法治挑战，这构成“十四五”时期法治建设的重大命题。科技创新的持续推进必然带来新技术的广泛应用，从而影响传统生产关系，进而冲击既有的法律秩序，促使法律价值、法律关系、法律行为等发生全面而深刻的变革。这种变革一方面可能给社会发展赋予新的动能，创造新的社会价值，增进社会福祉；另一方面也可能给社会带来风险甚至损害，减损社会福利。这种风险和损害表现在社会的各个层面。如，在国家和社会公共利益层面，一些特定数据的跨境流动可能会使国家安全风险升高，“深度伪造”等技术的滥用则已展现出其政治安全风险；在个人权利层面，个性化推荐等数字技术的不当应用可能造成对人格利益的侵犯，“数字鸿沟”的出现则使得老年人、残疾人的基本服务可及性难以保障。科技发展应用的这种两面性对法治的风险控制

能力提出了要求。

面对创新所带来的法治挑战，法治建设需要在保护与规制之间寻求可欲的平衡。一方面，要重视对科技创新的保护，为科技创新提供更优良的制度环境。要结合新技术新业态的特点，调整完善法律规范和监管体系，探索实验型规制等“创新友好型”的监管方式，对新产业和新业态给予更多的包容度，避免监管措施的僵化。另一方面，要正确评估新技术新业态存在的风险，尤其是要注重其可能对国家安全、市场秩序、公民权利等重要法益所造成的影响，通过加强引导、激励共治、行政规制等多种方式调试法律控制机制，防止因为技术和法律变革造成国家利益、社会公共利益和个人利益保护的真空，确保创新始终在法治框架下进行。

结 语

在推进全面依法治国的伟大实践中，我们创造性地探索出了以法治规划引领法治建设发展这样一条具有中国特色的经验，法治中国建设迈向“规划”时代。“十三五”时期，我国经济社会发展取得历史性成就，法治建设成果丰硕，科学合理的法治规划在其中发挥了不可或缺的作用。进入“十四五”时期，法治建设面临各种新形势和新挑战，法治规划的重要性更加凸显。推进全面依法治国，必须坚持以习近平法治思想为指导，全面实施各类法治规划，用好“规划”这一具有中国特色的治理工具，开创法治建设新局面，以更加完善的中国特色社会主义法治体系，推进国家治理体系与治理能力现代化，夺取全面建设社会主义现代化国家的新胜利！

（本文作者系中国政法大学校长，文章转自《中国法学》2021年第3期）