

# 加快建设社会主义法治国家的重大战略部署

□徐贵相

## 本期特稿

党的十八届四中全会审议通过《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》),这是党的历史上第一次专门研究法治建设的中央全会,第一个关于加强法治建设的专门决定,具有重要里程碑意义。全会提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则和主要任务,提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措,回答了党的领导和依法治国关系等一系列重大理论和实践问题,对社会主义法治国家建设作出顶层设计,这是党中央在新形势新任务下作出的治国理政的战略部署,对于拓展中国特色社会主义法治道路,建设法治中国产生重大而深远的影响。

## 依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,法治是治国理政的基本方式

中国共产党始终高度重视法治建设。长期以来,为实行依法治国,建设社会主义法治国家,我们党团结带领人民进行了艰辛探索。1954年制定的第一部《宪法》,为我们党执政兴国提供了根本法律依据。20世纪70年代末至90年代初,又提出“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的“十六字方针”。党的十五大把建设社会主义法治国家确定为社会主义现代化建设的重要目标,强调依法治国是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。党的十六大提出,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的十七大提出,依法治国是社会主义民主政治的基本要求,强调要全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家。党的十八大强调,法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究。党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确定了建设法治中国的新目标,提出必须坚持依法治国、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。党的十八届四中全会审议通过的《决定》,显示了我们党全面实施依法治国方略、建设社会主义法治国家的坚定决心。

全面实施依法治国方略对于实现党的十八大和十八届三中全会作出的一系列重大战略部署具有特殊重要意义。大家知道,党的十八届三中全会按照全面深化改革的总目标,强调当前和今后一个时期的重大任务,就是要从各个领域推进国家治理体系和治理能力现代化。国家治理体系现代化涉及政治体制、经济体制、文化体制、社会体制、生态文明体制和党的建设等各领域体制、机制、法律法规安排,治理能现代化涉及治理主体、治理理念、治理内容和治理方式等方面,其中任何一个方面都离不开法治的轨道。习近平总书记指出,推进国家治理体系和治理能力现代化,就是要适应时代变化,既改革不适应实践发展要求的体制机制、法律法规,又不断构建新的体制机制、法律法规,使各方面制度更加科学、更加完善,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化。习近平总书记要求,“凡属重大改革都要于法有据”,“确保在法治轨道上推进改革”,这些都充分体现了运用法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代

化的治理理念。党的十八届四中全会强调要全面实施依法治国方略,这必然对贯彻落实全面深化改革的战略部署提供重要法治保障,为各项改革政策的出台提供更加充分的法律依据。

全面实施依法治国方略具有极强的现实针对性。当前,我国社会正在发生深刻变革,人们的政治参与意识、民主法治意识、权利义务意识、公平公正意识普遍增强,对法治的期待越来越强烈,法治作用的空间越来越广阔,严格执法、公正司法、全民守法的任务更加繁重。但在现实生活中,违背法治精神的问题十分突出。比如,一些地方政府由于受多年来行政化思维的影响,不善于运用法治手段解决矛盾和问题,有的遇事绕着走,有的违法行政,有的“花钱买平安”,把一般性问题酝酿成重大问题,导致社会矛盾激化,甚至引发群体性事件;一些群众法治意识淡薄、法律知识贫乏,不善于运用法律武器维护自身权益,错误地认为小闹小解决、大闹大解决,不闹无人管;一些司法机关有法不依、执法不严、违法不究,有的甚至司法不公、徇私枉法,客观上导致“违法成本低、守法成本高”的问题;特别是一些领导干部不善于运用法治思维和法治方式管理经济社会事务,没有把手中的权力纳入法治框架内行使,用行政命令手段管理一切,甚至撒开法律另搞一套,等等。这些都是与依法治国的基本方略不相符的。可以说,现在比以往任何时候都更加需要发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,比以往任何时候都更加需要国家机关、社会组织、全体人民在推进依法治国进程中共同参与、共同建设、共同享有。

## 更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用,加快建设社会主义法治国家

法治兴则国家兴,法治衰则国家乱。十八届四中全会《决定》指出,我国正处于社会主义初级阶段,全面建成小康社会进入决定性阶段,改革进入攻坚期和深水区,国际形势复杂多变,我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有、矛盾风险挑战之多前所未有,人民群众对法治的期待和要求之高前所未有,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。面对新形势新任务,我们党要更好统筹国内国际两个大局,更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期,更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为,使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序,实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好,实现我国和平发展的战略目标,必须更好发挥法治的引领和规范作用。

全面实施依法治国方略,必须牢牢坚持中国特色社会主义社会主义法治道路。习近平总书记深刻指出,全面推进依法治国,必须走对路。路错了,提什么要求和举措都没有意义。道路问题不能含糊,必须向全党全社会释放正确而又明确的信号。新中国成立65年,改革开放36年,法治建设取得的成就归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路,这条道路是中国特色社会主义道路的重要组成部分,是一条立足中国基本国情,又借鉴国外法治文明有益成果的正确之路,一条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必由之路。全会《决定》鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重重大论断,全会确立的全面推进依法治国的总目标、总任务、总布局,实际上全面系统地展示了这条道路的丰富内涵、精神实质和根本遵循,进一步明确了建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手,必将有力地推进社会主义法治国家建设。

全面实施依法治国,必须从党和国家事业发展全局领域强力推进。全面推进依法治国涉及改革

发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等各个领域,必须立足全局和长远来统筹谋划。全会《决定》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,从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署。特别是全会从完善社会主义市场经济法律制度,推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化,建立健全文化法律制度,加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设,加快国家安全法治建设,构建国家安全法律制度体系,加快建立生态文明法律制度等方面,推出一系列重大举措,把依法治国方略体现、渗透、贯穿在社会主义现代化建设的各个领域、各个方面。这就要求必须坚持依法治国、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。切实维护社会主义法治的统一、尊严、权威,形成人们不愿违法、不能违法、不敢违法的法治环境,做到以法治凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。

全面实施依法治国方略,必须严格遵守和执行宪法。全会《决定》指出,依法治国首先是依宪治国,依法执政关键是依宪执政。宪法是党和人民意志的集中体现,是通过科学民主程序形成的根本法。宪法至上是现代法治国家的重要标志,也是衡量现代社会文明进步的重要标准。对我们国家来说,宪法是国家的根本大法,是治国安邦的总章程,是人民权利的保障书。宪法和法律,把党的主张和人民意志通过法定程序上升为国家意志,充分体现了党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。实践证明,我国宪法是符合国情、符合实际、符合时代发展要求的好宪法,是充分体现人民共同意志、充分保障人民民主权利、充分维护人民根本利益的好宪法,是推动国家发展进步、保证人民创造幸福生活、保障中华民族实现伟大复兴的好宪法,是我们国家和人民经受住各种困难和风险考验、始终沿着中国特色社会主义道路前进的根本法制保证。全会《决定》强调,全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严、保证宪法实施的职责。任何人都不能有超越于宪法和法律之上的特权,任何公民都必须严格遵守宪法和法律,任何违法行为都必须承担法律责任。

全面实施依法治国,必须严格做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。有法可依,就是要进一步加强立法的合理性、全面性、及时性、严密性和协调一致性,使立法更加科学、公正,真正反映社会生活的基本规律。有法必依,就是全体公民都要守法,严格按照法律的规定办事,就是要求执法者必须将现有法律执行到底,决不允许打折扣、变花样,决不能让法律成为一纸空文。执法必严,就是要求司法、执法机关和司法、执法工作人员在依法行使职权、实施法律规范的活动,中,严格依法办事,严肃执法,维护法律的权威和尊严,始终保持执法“高压线”,决不允许有法外特权,决不允许任何人凌驾于宪法和法律之上。违法必究,就是要不断深化司法体制改革,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权,使“法”在破解社会难题中发挥强制作用,有效保证社会稳定,增强人们的安全感。全体社会成员都应该牢固树立法治意识和法治观念,自觉把自己置于法律约束范围之内,严格按照法律的规定行使权利和履行义务。

## 学习贯彻十八届四中全会精神

## 实践与思考

十八届三中全会《决定》第一次明确提出,落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任,主体责任作为一种全新的提法,与《关于实行党风廉政建设责任制的规定》提出的“全面领导责任”相比,责任内涵和外延发生了深刻的发展变化,从间接的传导责任转为强调直接的落实责任。对党委主体责任的着重强调,加大了党委抓党风廉政建设工作的力度,是在新形势下对各级党委提出的新要求。近年来,奉化地方党委站在党要管党、从严治党的高度,自觉担负党风廉政建设主体责任,始终保持领导带头的示范效应,有纪必执的制度刚性、抓铁有痕的落实韧劲,狠抓作风建设、纪律整顿、腐败惩治,做到领导有力、指挥有力,守土有责、守土尽责,努力打造过硬干部队伍,大力建设风清气正的政治生态。

### 当好“主帅”,加强顶层设计

行成于思毁于随。为把主体责任真正落实到位,牢固树立不抓党风廉政建设就是严重失职的忧患意识,当好“主帅”、谋篇布局,做好党风廉政建设各项顶层设计,全面担负起党风廉政建设组织领导工作。

1.建立党委(党组)“一把手”党风廉政建设约谈制。党风廉政建设,党委是主体,“一把手”更是主体中的主体。党风廉政建设抓得效果如何,“一把手”往往起到“四两拨千斤”的作用。去年,奉化建立党委(党组)“一把手”廉政约谈制。由党委直接实施,约谈内容包括各单位权力清单、廉政承诺、防控措施、问责落实等12项内容。通过约谈,让各级党委(党组)“一把手”,主动将自己摆进主体责任体

# 坚守主体责任担当 打造过硬干部队伍

张文杰

## 打好“主场”,把好用人导向

党的事业成败,关键在人,落实党委主体责任,要树立正确用人导向,把好选人用人关。

1.在干部任用,上,切实规范干部选拔任用程序,健全市领导评议市管干部制度和职位说明书,强化任职意向征求、领导干部调整动议征求意见制度,在集察民意基础上选贤任能,着力防止选人用人的不正之风和腐败问题。

2.在干部考核机制上,完善干部日常考核机制,探索实施重点工作干部专项考察机制,到“双驱动四治理”的前沿一线和急难险重任务的现场,检验干部的精神状态和作风表现,真正考准考实干部。

3.在干部监管上,全面落实拟提任干部“示廉、考廉、谈廉”制度和市管后备干部实绩公示制度,主动接受干部群众评价和监督,防止简单以票取人,以分取人和“带病上岗”。严格实施领导干部经济责任审计工作,强化审计结果运用和责任追究,凸显清正廉洁的用人导向。同时,奉化积极探索不适宜担任现职干部刚性退出机制,落实“一案双查”,将配偶、子女及身边工作人员违法违纪行为列入细化标准内,除追究相关当事人违纪违法行为外,领导干部因疏于监督管理或知情不管,将被扣6—10分,扣满10分即纳入退出范畴。

## 聚好“主题”,纠正突出问题

作风建设关系人心向背,而作风背后反映的是纪律问题,要着眼细微、注

重长效,坚决纠正损害群众利益的行为。抓住党的群众路线教育实践活动开展的有利契机,切实加强纪律执行情况的监督检查,对违反纪律的启动问责机制,真正筑牢纪律“高压线”。

1.聚焦八项规定的精神加强正风肃纪,紧扣重大节日、关键节点开展明查暗访,坚持每月一次以上的“肃风行动”,加大点名道姓通报批评力度,有效触动干部神经、推动问题解决。

2.聚焦“四风”抓整改,扎实开展“三公”治奢行动,严格执行公务接待、公车管理、因公出国(境)相关制度,全年“三公”经费明显下降。

3.聚焦优化服务和发展环境,通过开展“中阻梗”专项整治、行政执法和行政审批单位“双亮双评双优”活动、会员卡专项清退行动、民生领域权力运行专项治理,着力解决特权思想和衙门作风问题。

4.以“零容忍”的态度惩治腐败,加大问责力度,整合纪检、组织部、检察院等干部监督资源,设立行政执法问责中心,构建以《奉化市行政执法问责办法》为主体,《行政执法过错责任追究试行办法》等6个配套制度为支撑的问责制度体系,集中力量对职能部门履职不到位、不规范及履职失范背后腐败问题进行再监督。

## 谋好“主业”,规范权力运行

没有约束的权力必然滋生腐败,要不断推进体制改革,扎紧制度的笼子,强化对权力运行的制约和监督,从源头上防止腐败。

1.成立全省首个行政执法问责中

全面实施依法治国,必须坚持公平正义的本质要求,公平正义是实施依法治国方略的灵魂。只有切实维护和实现社会公平正义,人们的心情才能舒畅,各方面的社会关系才能协调,人们的积极性、主动性、创造性才能充分发挥出来,全体人民才能进一步同心协力地共同建设和发展中国特色社会主义;也只有更加注重社会公平,才能让人民共享改革和发展的成果。要坚持社会主义法制的平等原则,确立权利平等、机会平等、规则平等的法律制度,使人们真正实现平等参与、平等发展。要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念,依法保障全体公民享有广泛的权利,保障公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯,保障公民的经济、文化、社会等各方面权利得到落实。要坚持多管齐下、综合施策,深入推进司法公正,进一步深化司法体制改革,进一步完善司法救助和法律援助体系,让人民群众真正感受到公正就在身边、公正就在眼前。

## 坚持党的领导,更加注重改进党的领导方式和执政方式,真正做到党领导立法、保证执法、带头守法

十八届四中全会《决定》指出,“党的领导是中国特色社会主义制度最本质的特征”,“党的领导是党和国家的根本所在、命脉所在,是全国各族人民的幸福所系、利益所系”。在实行依法治国,建设社会主义法治国家的整个过程中,必须坚持党的领导,这是一条不可动摇的根本原则。

党的领导和依法治国之间是统一的、相辅相成的。一方面,实行依法治国离不开党的领导。党的领导,是社会主义法治的根本保证。党执政的实质,就是领导和支持人民掌握和管理国家的权力,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。只有加强党的领导,不断健全法治,才能营造一个良好的法制环境,才能严格依法管理国家,保障国家的长治久安和民族的兴旺发达,向着依法治国、建设社会主义法治国家的宏伟目标阔步前进。另一方面,依法治国方略是在新的历史条件下,加强和改善党的领导的必然选择,是实现和保障党的领导的最好途径。党的政策与法律在本质上是高度一致的,它们都产生并服务于社会主义社会的经济基础,都体现人民的意志和利益,其指导思想、价值取向、追求的社会的目都是一样的。坚持党的领导,更加注重治理能力建设,就要增强按制度办事、依法办事意识,善于运用制度和法律治理国家,把各方面制度优势转化为管理国家的效能,提高党科学执政、民主执政、依法执政的水平。

更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。党的领导是全方位的,覆盖国家和社会生活的各个方面,党的路线方针政策所涉及的领域,涵盖生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的方方面面,是极其广泛的。从法治的角度来看,党的领导包括对国家立法、行政、审判、检察等机关和国家各方面工作的领导。要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志,善于使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,支持国家机关、行政机构、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持和完善人民代表大会制度的根本政治制度,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等基本政治制度,建设服务型政府、责任政府、法治政府、廉洁政府,充分调动人民积极性。

党必须在宪法和法律范围内活动。这是《中国共产党党章》一条极其重要的法制原则。我国宪法也规定,“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权”。要把法治原则贯穿于党执政活动的各个方面,不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。党对国家的领导和监督,必须通过和运用法律手段。党只能通过立法机关和政府进行领导,自觉依法办事,而绝不能凌驾于国家法律之上发号施令。执政党的领导权不能大于“法”,要维护宪法、法律的尊严与权威,坚持法律面前人人平等原则,任何人、任何组织都没有超越法律的特权。要健全权力运行制约和监督体系,有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究,保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

加强党的领导,必然要求各级党组织和广大党员干部带头厉行法治,切实提高运用法治思维和法治方式的能力。要自觉维护党的政策和国家法律的权威,确保党的政策和国家法律得到统一正确实施。要把能不能依法办事、遵守法律作为考察识别干部的重要条件,大力推动各级领导干部带头学法、带头知法、带头用法、带头守法。要牢固树立社会主义法治理念,在深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定等方面,都要讲法用法,努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾守法的良好法治环境,在法治轨道上推动各项工作。(作者为北京学者)

## 新论

# 让依法治国看得见 可操作能感受易评价

日前,中央司法体制改革领导小组办公室负责人姜伟指出,司法是维护社会公平正义的最后一道防线。在党的十八届三中全会全面深化改革决定的基础上,十八届四中全会《决定》对深化司法管理体制和司法权力运行机制改革作出了更深入的部署。

《决定》关于司法体制改革的战略部署注重改革的全面性,体现需求导向;注重改革的针对性,体现问题导向;注重改革的可行性,体现务实导向。具体而言,改革要于法有据,就是要加强改革顶层设计,在确定改革方案时,要与需修改的法律同步研究。同时,在改革中需要调整法律的,要先修改法律再启动改革,不能以改革为名,破坏现行法律,损害法律权威。

《决定》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。其中,社会主义法治体系是“依法治国”的主要标志,社会主义法治国家是“依法治国”的结果形态。社会主义法治体系是一个立体的、动态的、有机的完整体系,包括立法、执法、司法、守法等各个环节,体现了法治的整体要求。通过“五大体系”即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、完善的党内法规体系建设,使依法治国的总目标让全党全国人民“看得见”、“可操作”、“能感受”、“易评价”,成为总揽全局、牵引各方的总抓手,对全面推进依法治国具有纲举目张的作用。(据《经济日报》)

范》、《奉化市村级集体资产资源交易管理办法》等农村权力监督制度10余项,进一步明晰村主要干部党风廉政建设“第一责任人”和村监会监督责任,对因监管不力造成小微权力失控等15情形实行“一案双查”。

## 唱好“主角”,支持纪委履职

党委对纪委工作的重视和支持程度,直接决定着党风廉政建设和反腐败工作的推进力度和实际成效。

1、为纪委工作排除各种阻力干扰。通过及时听取执纪执法工作汇报,定期在市委常委会上做专题研究部署,特别对一些重大案件,要通过集体研究工作思路,集体表态支持等形式,有效支持纪委排除各种阻力干扰。支持纪委履行好党风廉政建设监督责任,认真落实党委(党组)向上级党委、纪委报告党风廉政建设落实情况制度。

2、为纪检部门腾出工作空间。把支持“三转”作为履行主体责任的重要内容,保障“转”的措施,清理调整纪检监察组织参与的领导小组、协调小组、联席会议等各类议事协调机构,保留或继续参与的议事协调机构减少到12个,清理率达92%。进一步清理职责,通过增设市直部门纪检组、增设镇(街道)监察室,增设日常谈话室,增加干部监督资源到市纪委行政执法问责中心等手段,切实支持纪委聚焦中心任务,监督执纪问责。

3、为纪检工作提供具体指导。通过参加纪委全会等重要会议,对做好党风廉政建设提出具体要求;签批党风廉政建设任务分工、效能建设等各类重要文件,对党风廉政建设好经验、好做法及时予以批示推广。同时,要求下级党委(党组)对纪检工作进行经常性指导过问,落实情况通报、述职述廉、民主生活会、信访处理、谈话、诫勉等党内监督制度。(作者为奉化市委书记)