

学习贯彻十八届四中全会精神

全面推进依法治国 加快建设法治国家

□市委宣传部理论研究小组

1 依法治国是实现中国梦的必经之路

实现中华民族的伟大复兴，是我们共同的中国梦。从当前来看，实现民族伟大复兴中国梦的现实支撑，是踏实践做好全面深化改革、促进国家治理现代化、全面建成小康社会。而无论是改革的全面深化，还是国家治理现代化体系的形成，抑或是小康社会的全面建成，都离不开依法治国这一基本方略的推进。

依法治国是全面深化改革的重要保障。法治需要改革完善，改革需要依法推进。2013年11月在山东调研时，习近平总书记明确指出，要有序推进改革，该得到法律授权的不要超前推进。2014年2月，习近平总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议时强调，凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。由此可见，在法治条件下运用法治思维和法治方式全面深化改革是这一轮改革的重要特征。

改革进行到今天，已经进入了攻坚期和深水区，利益更加多元，社会矛盾更加错综复杂，在“触动利益比触动灵魂还难”的现实背景下，尤其需要以理性和规范的方式推进改革，法治无疑是全面深化改革的最佳路径选择。法治在对各项利益追求做有序化处理的同时，推动了人们对正当利益的追求。法治还是遏制利益分化的有效手段，是各个社会阶层的共同期待，因为它是各个阶层权利保障的共同路径。改革的过程既是运用法律手段调整利益关系、缓和社会冲突的过程，也是将社会转型控制在法律秩序与国家安全范围内的过程。我们要用法治来定义改革、推动改革、规范改革、保护改革，正如《决定》所指出的，法治“使我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序”。

依法治国是促进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要。法治是国家治理体系和治理能力现代化的重要标志，是其区别于传统治理体系的核心特征。改革开放以来，我们大力推进国家法治建设，中国特色社会主义法律体系已经形成，依法治国基本方略得到有效实施，社会主义法治国家建设取得重要进展，但是传统治理方式的影响依然广泛而深刻地存在，与那些已经实现法治化的国家相比，我们许多领域的“硬件”现代化水平已经赶上甚至超过了它们，差距主要在“软件”，其中一个主要差别就在于，国家治理是否达到法制化、规范化、程序化水平。此外，随着经济社会发展到了一个新阶段，人民群众的民主参与意识、法治意识和权利意识也在不断增强，过去那种以权力思维、行政思维、人治思维为主要特征的管理模式，已经不能适应时代发展的需要。

国家治理体系和治理能力的现代化，就是要打破传统习惯，打破人治思维方式，形成以制度化、体系化、系统化为其实现，以法治化、法治中国为其核心内容的制度体系，就是要求宪法和法律成为公共治理的最高权威，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权力，而且要使制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。

依法治国是全面建成小康社会的必然要求。党的十八大报告明确指出到2020年确保实现全面建成小康社会目标，并且对小康社会提出了诸多新要求、新任务。全面建设小康社会的一项重要目标就是：依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障。并且将“全面推进依法治国”作为一项重要的工作任务和实践途径。对此，《决定》予以了明确回应，指出“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国”。

当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，而经济社会发展仍面临许多新形势新课题：中国经济进入“新常态”，从粗放发展阶段转向科学发展阶段，必须通过法治克服短期化、功利化倾向；社会进入“转型期”，必须通过法治化解当下社会问题复杂性与应对方式简单化之间的矛盾；权力运行进入“规范期”，必须通过法治坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象，“以律均清浊，以法定治乱”，坚决整治以权谋私、以权压法、徇私枉法问题，严禁侵犯群众合法权益。

2 把法治精神渗透到社会的每个角落

《决定》从坚持和发展中国特色社会主义出发，按照党的十八大关于加快建设社会主义法治国家的要求，对全面推进依法治国作出了全面部署。既充分肯定我国社会主义法治建设的成就和经验，又针对当前存在的立法不完善、执法不严格、司法不公正和守法不自觉等现实问题，提出富有改革创新精神的新观点新举措；既抓住法治建设的关键，又体现党和国家依法治国全局要求；既高屋建瓴、搞好顶层设计，又脚踏实地，做到切实管用。而且提出了科学立法、严格执法、公正司法、全民守法和加强法治工作队伍建设的重点任务。

科学立法，完善法律体系。法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，提高立法质量。“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”完善的法律规范体系是依法治国的前提基础和制度依据，否则依法治国就是无源之水、无本之木。经过改革开放三十多年来的实践和推动，我国现在有242部法律、738部行政法规、9000多部地方性法规，已经形成了以宪法为核心和统领、由若干法律门类和不同层级的法律规范所组成的法律体系，国家和经济社会生活各方面总体上实现了有法可依。但是我们也要看到，有的法律法规未能全面反映客观规律和人民意愿，针对性、可操作性不强，立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出。

按照《决定》的指示精神，当前应着重加强四个方面的努力，以推进形成完备的法律规范体系：一是改进立法体制机制，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。立法过程应当去部门化，法律草案应当交由立法机关负责起草，从而跨越部门立法的狭隘界限，在立法中应当邀请专家学者参与讨论，吸纳社会各界意见，使立法真正成为凝聚社会共识、调整利益分配的过程，更好地体现广大人民的利益和社会公平正义。二是深入推进科学立法、民主立法。立法过程中应当完善立法项目征集和论证制度，准确反映社会发展的规律和法律发展的趋势，立足于中国实践，借鉴国外先进的立法经验。立法过程中必须广泛征求民意、汇集民智，使法律真正体现民众的智慧，回应人民群众的基本要求。三是加强重点领域立法，进一步强化民事立法，加快制定民法总则、人格权法，进而编纂形成逻辑、价值一致的体系化的民法典，从而全面保障公民人身权、财产权；创新适应公

3 让每个公民都成为法治精神的守护者

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。建设良好的法治环境，不是政府的“独角戏”，要让群众真正参与进来，让法治真正走进群众生活，让群众亲身感受到法治建设带来的实惠。这样不仅能够让更多群众知法、守法，还能够用法律来监督政府、监督各级公务员，只有让法治成为全体中国人的最大公约数和生活方式，使全民族、全社会乃至每个公民对法治形成内心信仰，做到严格执法、全民守法，才能形成一个公正、有序、和谐的社会。

深入开展法治理念宣传教育。尊法守法，前提是知法懂法。广泛深入开展法治理念教育，增强广大干部群众法律意识和守法自觉，使他们懂得法律是底线、也是高压线，知道什么事能做、什么事不能做。《决定》提出，我们要建设社会主义法治文化，开展法治文化的宣传教育，要把它作为国民教育的一个部分，同时也提出强调道德对法治的支撑作用。我国从1986年开始已经连续搞了6个普法教育“五年计划”，但是一些民众至今没有完全养成自觉依法办事的观念和习惯，有事情“找人帮忙”胜于“依法裁决”，“情大于法”、“权大于法”等思维惯性仍然根深蒂固。

《决定》提出要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作。一是开展系列化法治宣传活动。通过报刊、电视、广播、网络等多种渠道，全面准确地宣传普及全会精神；通过培训、宣讲等多种方式，推动全会精神进机关、进学校、进企业、进农村、进社区，努力实现学习教育全覆盖。特别是要积极做好思想舆论工作，弘扬主旋律，传播好声音，引导正向引导，凝聚正能量。引导市民自觉学法尊法守法、遇事找法、解决问题靠法。二是统筹抓好媒体宣传和社会宣传、网上宣传和网下宣传、对内宣传和对外宣传，既发挥各自优势又形成宣传合力。全会精神的宣传要坚持接地气、重实效，多讲老百姓听得懂、听得进的话，努力把专业术语转化为群众话语，做到深入浅出、入脑人心。要加大普法宣传和法治文化建设力度，把法治教育纳入精神文明创建

制约，对权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用，保障和支持审计、监察等部门依法独立行使监督权。五是推进政务公开化。进一步健全和完善政务信息公开工作体制机制，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。

公平正义，提升司法公信力。公平正义是社会主义司法制度的核心价值，公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线。如何保证公正司法，提高司法公信力，是《决定》聚焦的重大问题之一。习近平总书记多次引用英国哲学家培根的话，“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪，因为犯罪虽是无视法律，好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律，好比污染了水源”。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。随着改革进程加快，来自各方面的风险和挑战逐渐增多，一方面征地拆迁、环境保护、信息网络等领域的问题更加突出，各种矛盾易发多发，越来越多的矛盾纠纷诉诸司法机关，许多案件成因复杂，处理难度加大。另一方面，进入新媒体时代，信息传播格局、社会舆论环境和公众参与方式都发生了深刻变化，任何司法个案的审判执行情况，任何司法人员的言行举止，任何司法信息的发布披露，都可能成为舆论焦点和公众话题，甚至可能被误读、被炒作。

根据新形势新任务，贯彻落实《决定》的指示精神和工作部署，推进公正司法，不断提升司法公信力，要着重推进以下几个方面工作：一是完善司法体制机制。具体包括确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度，行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度，司法人员履行法定职责保护机制，审判权和执行权相分离的体制，完善行政诉讼体制机制，改革法院案件受理制度，健全审判制度内部监督制约机制等。二是提高司法能力水平。优化司法职权配置，明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。三是加大司法公开力度。在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书。四是加强司法监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督，完善人民监督员制度，坚决惩治司法掮客行为，对司法领域的腐败零容忍。

德、职业道德和家庭美德，最低限度的守法，是要做到法律底线不能逾越、法律规范不能破坏。

开展全方位的监督。自觉接受人民群众的监督、评判，规范权力运行，强化各方的监督制约力量。让权力在“阳光”下运行、“公开为常态、不公开为例外”，《决定》中提升了到党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等各个方面，要求“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”。坚决排除对执法活动的非法干预，坚决防止和克服地方保护主义和部门保护主义，坚决防止和克服执法工作中的利益驱动，坚决惩治腐败现象，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。

一是健全宪法实施和监督制度。党的十八届三中全会提出，要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把实施宪法要求提高到一个新水平。四中全会将进一步提出，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，加强备案制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。把每年12月4日定为国家宪法日，建立宪法宣誓制度。二是强化对行政权力的制约和监督。在依法行政方面，规定行政机关不得法外设定权力，推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间，建立健全行政机关内部重大决策合法性审查机制等；在依法执政方面，形成配套完备的党内法规制度体系，注重党内法规同国家法律的衔接和协调，提高党内法规执行力等。《决定》提出加快推进反腐败国家立法，完善惩治和预防腐败体系，形成不敢腐、不能腐、不想腐的有机机制，完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度。《决定》提出重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。《决定》提出，完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。此外，《决定》还提出建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，不允许法外开恩，决不允许办关系案、人情案、金钱案。《决定》提出要坚决惩治司法掮客行为，对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，将终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要追究刑事责任。

4 切实加强党对法治工作的领导

坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是全面推进依法治国的题中应有之义。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果，确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。全民推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。

党的领导是社会主义法治最根本的保证。方向问题至关重要，是关系全局、决定成败的根本问题。道路正确、方向正确，我们的事业才有光明的前途。坚持党的领导是全面推进依法治国第一位的要求，是社会主义法治的根本所在、命脉所在。建国初期，我们国家虽然初步建立了社会主义法治基础，但后来由于“文化大革命”忽视法治建设，片面强调革命手段与公有制模式，政治、经济、社会发展付出沉痛代价。1978年，我国只有宪法和婚姻法等寥寥几部法律。改革开放以来，我们党深刻总结社会主义法制建设经验教训，把依法治国确定为党领导人民治国理政的基本方略。正是在党的领导下，我们坚持和拓展了中国特色社会主义法治道路，法治中国的蓝图在一步步变为现实。把法治确定为党治国理政的基本方式，走出了第一条有中国特色的社会主义法治道路，为社会主义现代化建设提供了有力的保障。

当前各种思想文化相互激荡，各种矛盾相互交织，各种诉求相互碰撞，各种力量竞相发声，全面推进依法治国的复杂程度前所未有的。十八届四中全会在部署全面推进依法治国时，以“坚持中国共产党的领导”为基本原则，回答了党的领导和依法治国关系这个法治建设的核心问题，为建设社会主义法治国家明确了基本方向，提供了根本遵循。我们一定要树立自信、保持定力，牢牢把握《决定》提出的“三统一”、“四善于”，把党的领导体现到领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的全过程上。

党的领导和社会主义法治是一致的。执政兴国是党必须履行的重大职责，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。党的领导与社会主义法治是完全一致的，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。我国法律本身就是党的路线方针政策的法律化、制度化，法律是由立法机关通过法定程序使党的主张成为国家意志，确保党的领导核心作用，党的政策是法律的灵魂和基础。

“法令行则国治，法令弛则国乱。”坚持依法治国是新的历史条件下加强和改善党的领导的必然选择，也是实现和保障党的领导取得成功的最佳途径。在现实生活中，有个别人把党的领导与依法治国对立起来，认为二者之间彼此矛盾，强调依法治国会“架空”党的领导，强调党的领导就不可能使依法治国落到实处。这种把党的领导与依法治国对立起来的观点是极端错误的。历史事实充分证明，只有社会主义才能救中国，只有社会主义法治才能治理中国，只有在中国共产党领导下才能建立中国特色社会主义法治，二者之间是一致的。我们全面推进依法治国，决不能虚化、弱化甚至动摇、否定党的领导，而是为了进一步巩固党的执政地位、改善党的执政方式、提高党的执政能力，保证党的主张成为国家意志，确保党的领导核心作用，党的政策是法律的灵魂和基础。

“法令行则国治，法令弛则国乱。”坚持依法治国是新的历史条件下加强和改善党的领导的必然选择，也是实现和保障党的领导取得成功的最佳途径。在现实生活中，有个别人把党的领导与依法治国对立起来，认为二者之间

彼此矛盾，强调依法治国会“架空”党的领导，强调党的领导就不可能使依法治国落到实处。这种把党的领导与依法治国对立起来的观点是极端错误的。历史事实充分证明，只有社会主义才能救中国，只有社会主义法治才能治理中国，只有在中国共产党领导下才能建立中国特色社会主义法治，二者之间是一致的。我们全面推进依法治国，决不能虚化、弱化甚至动摇、否定党的领导，而是为了进一步巩固党的执政地位、改善党的执政方式、提高党的执政能力，保证党的主张成为国家意志，确保党的领导核心作用，党的政策是法律的灵魂和基础。

加强和改进党对法治工作的领导。“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”各级党委要认真履行本地区本部门法治工作的领导责任，把法治工作摆上重要议程，加强对法治建设的统一领导、统一部署、统筹协调，不断完善党委领导法治建设的工作机制和程序。坚持党的领导，不是一句空的口号，必须具体体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。

执政党要改变对国家的领导方式，善于通过立法、执法和司法来领导国家。推进科学立法，关键是完善立法体制，深入推进科学立法、民主立法，抓住提高立法质量这个关键，推进严格执法，重点是解决执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等突出问题。推进公正司法，要以优化司法职权配置为重点，健全司法权力分工负责、相互配合、相互制约的制度安排。党委要定期听取工作汇报，研究解决法治建设中的重大问题，带头遵守宪法、法律、法规、规章，自觉维护宪法法律权威。要领导和支持工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织在依法治国中发挥作用。人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织和党员干部要坚决贯彻党的理论和路线方针政策，贯彻党委决策部署，充分发挥在推进法治建设中的职能作用。要加强党规党纪建设和制度建设。党的纪律是党内规矩，党规党纪严于国家法律。要把全面推进依法治国的工作重点放在基层，发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用。立足国情总结自己的法治经验，适应自己的法治需求，创新自己的法治举措，彰显自己的法治特色。