

校内使用  
注意保存

总第 61 期

2014 年第 4 期

# 学习与思考

- 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报
- 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定
- 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 —— 习近平
- 关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制的实施意见
- 厉行法治的航标 依法治国的宣言  
——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》诞生记
- 开创法治中国新天地（法治中国 铿锵前行）  
——以习近平同志为总书记的党中央全面推进依法治国述评
- 《人民日报》评论员六论深入学习贯彻十八届四中全会精神
- 领导干部要做学法尊法守法用法的模范 —— 刘云山

---

长安大学 党委宣传部编

2014 年 11 月

# 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议 公 报

( 2014 年 10 月 23 日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过 )

中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议,于 2014 年 10 月 20 日至 23 日在北京举行。

出席这次全会的有,中央委员 199 人,候补中央委员 164 人。中央纪律检查委员会常务委员会委员和有关方面负责同志列席了会议。党的十八大代表中部分基层同志和专家学者也列席了会议。

全会由中央政治局主持。中央委员会总书记习近平作了重要讲话。

全会听取和讨论了习近平受中央政治局委托作的工作报告,审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。习近平就《决定(讨论稿)》向全会作了说明。

全会充分肯定党的十八届三中全会以来中央政治局的工作。一致认为,党的十八届三中全会以来,国际形势错综复杂,国内改革发展任务极为繁重,中央政治局全面贯彻党的十八大和十八届一中、二中、三中全会精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神,团结带领全党全军全国各族人民,统筹国内国际两个大局,牢牢把握稳中求进工作总基调,保持战略定力,以全面深化改革推动各项工作,注重从思想上、制度上谋划涉及改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军的战略性、全局性、长远性问题。中央政治局适应经济发展新常态,创新宏观调控思路和方式,积极破解经济社会发展难题,着力保障和改善民生,基本完成党的群众路线教育实践活动,坚定不移反对腐败,有效应对各种风险挑战,各方面工作取得新成效,党和国家事业发展打开新局面。

全会高度评价长期以来特别是党的十一届三中全会以来我国社会主义法治建设取得的历史性成就,研究了全面推进依法治国若干重大问题,认为全面建成小康社会、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。

全会提出，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。

全会强调，全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

全会提出，全面推进依法治国，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。这就是，在中国共产党领导下，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，形成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，形成完善的党内法规体系，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。实现这个总目标，必须坚持中国共产党的领导，坚持人民主体地位，坚持法律面前人人平等，坚持依法治国和以德治国相结合，坚持从中国实际出发。

全会强调，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。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。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。党的领导和社会主义法治是一致的，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。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。依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。

全会明确了全面推进依法治国的重大任务，这就是：完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；深入推进依法行政，加快建设法治政府；保证公正司法，提高司法公信力；增强全民法治观念，推进法治社会建设；加强法治工作队伍建设；加强和改进党对全面推进依法治国的领导。

全会提出，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，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。健全宪法实施和监督制度，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。完善立法体制，加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，依法赋予设区的市地方立法权。深入推进科学立法、民主立法，完善立法项目征集和论证制度，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，拓宽公民有序参与立法途径。加强重点领域立法，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实。实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。

全会提出，法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。依法全面履行政府职能，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，推行政府权力清单制度。健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论

决定确定为重大行政决策法定程序，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。深化行政执法体制改革，健全行政执法和刑事司法衔接机制。坚持严格规范公正文明执法，依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，建立健全行政裁量权基准制度，全面落实行政执法责任制。强化对行政权力的制约和监督，完善纠错问责机制。全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。

全会提出，公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。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。完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，建立健全司法人员履行法定职责保护机制。优化司法职权配置，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点，最高人民法院设立巡回法庭，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。推进严格司法，坚持以事实为根据、以法律为准绳，推进以审判为中心的诉讼制度改革，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。保障人民群众参与司法，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，完善人民陪审员制度，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制。加强人权司法保障。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、民事诉讼、行政诉讼的法律监督，完善人民监督员制度，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。

全会提出，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。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，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。推动全社会树立法治意识，深入开展法治宣传教育，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。推进多层次多领域依法治理，坚持系统

治理、依法治理、综合治理、源头治理，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。建设完备的法律服务体系，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，健全司法救助体系。健全依法维权和化解纠纷机制，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。完善立体化社会治安防控体系，保障人民生命财产安全。

全会提出，全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，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。建设高素质法治专门队伍，把政治建设摆在首位，加强立法队伍、行政执法队伍、司法队伍建设，畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道，推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，完善法律职业准入制度，建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制，完善职业保障体系。加强法律服务队伍建设，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性，构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍。创新法治人才培养机制，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，推动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。

全会强调，党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。坚持依法执政，各级领导干部要带头遵守法律，带头依法办事，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序，加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调，完善党委依法决策机制。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行

为。加强党内法规制度建设，完善党内法规制定体制机制，形成配套完备的党内法规制度体系，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规。提高党员干部法治思维和依法办事能力，把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容。推进基层治理法治化，发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制。深入推进依法治军、从严治军，紧紧围绕党在新形势下的强军目标，构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平。依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一，保持香港、澳门长期繁荣稳定，推进祖国和平统一，依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强涉外法律工作，运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益。

全会分析了当前形势和任务，强调全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革、全面推进依法治国重大决策部署上来，审时度势、居安思危，既要有抓住和用好重要战略机遇期推进改革发展的战略定力，又要敏锐把握国内外环境的变化，以钉钉子精神，继续做好保持经济持续健康发展工作，继续做好改善和保障民生特别是帮扶困难群众工作，继续做好作风整改工作，继续做好从严治党工作，继续做好保持社会和谐稳定工作，为明年开局打好基础。

全会按照党章规定，决定递补中央委员会候补委员马建堂、王作安、毛万春为中央委员会委员。

全会审议并通过了中共中央纪律检查委员会关于李东生、蒋洁敏、王永春、李春城、万庆良严重违纪问题的审查报告，审议并通过了中共中央军事委员会纪律检查委员会关于杨金山严重违纪问题的审查报告，确认中央政治局之前作出的给予李东生、蒋洁敏、杨金山、王永春、李春城、万庆良开除党籍的处分。

全会号召，全党同志和全国各族人民紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，积极投身全面推进依法治国伟大实践，开拓进取，扎实工作，为建设法治中国而奋斗！

(《人民日报》2014年10月24日第1版)

# 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的 决 定

( 2014 年 10 月 23 日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过 )

为贯彻落实党的十八大作出的战略部署，加快建设社会主义法治国家，十八届中央委员会第四次全体会议研究了全面推进依法治国若干重大问题，作出如下决定。

**一、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**  
依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。

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。

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，我们党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，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。

我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增



强。

同时，必须清醒看到，同党和国家事业发展要求相比，同人民群众期待相比，同推进国家治理体系和治理能力现代化目标相比，法治建设还存在许多不适应、不符合的问题，主要表现为：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；有法不依、执法不严、违法不究现象比较严重，执法体制权责脱节、多头执法、选择性执法现象仍然存在，执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象较为突出，群众对执法司法不公和腐败问题反映强烈；部分社会成员尊法信法守法用法、依法维权意识不强，一些国家工作人员特别是领导干部依法办事观念不强、能力不足，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题，违背社会主义法治原则，损害人民群众利益，妨碍党和国家事业发展，必须下大气力加以解决。

全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

全面推进依法治国，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。这就是，在中国共产党领导下，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，形成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，形成完善的党内法规体系，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

实现这个总目标，必须坚持以下原则。

——坚持中国共产党的领导。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。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法确立了中国共产党的领导地位。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。党的领导和社会主义法治是一致的，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。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。依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，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通过法定程序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，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。

——坚持人民主体地位。人民是依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。必须保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。必须使人民认识到法律既是保障自身权利的有力武器，也是必须遵守的行为规范，增强全社会学法尊法守法用法意识，使法律为人民所掌握、所遵守、所运用。

——坚持法律面前人人平等。平等是社会主义法律的基本属性。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约

束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。

——坚持依法治国和以德治国相结合。国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。

——坚持从中国实际出发。中国特色社会主义道路、理论体系、制度是全面推进依法治国的根本遵循。必须从我国基本国情出发，同改革开放不断深化相适应，总结和运用党领导人民实行法治的成功经验，围绕社会主义法治建设重大理论和实践问题，推进法治理论创新，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。汲取中华法律文化精华，借鉴国外法治有益经验，但决不照搬外国法治理念和模式。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，需要付出长期艰苦努力。全党同志必须更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地推进依法治国，努力实现国家各项工作法治化，向着建设法治中国不断前进。

## **二、完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施**

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，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性。

（一）健全宪法实施和监督制度。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。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法

执政首先要坚持依宪执政。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。一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正。

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。

将每年十二月四日定为国家宪法日。在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

（二）完善立法体制。加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。

健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。

加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制。重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草。

明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，充分听取各方意见，协调决定，不能久拖不决。加强法律解释工作，及时明确法律规定含义和适用法律依据。明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。

（三）深入推进科学立法、民主立法。加强人大对立法工作的组织协调，健全立法起草、论证、协调、审议机制，健全向下级人大征询立法意见机制，

建立基层立法联系点制度，推进立法精细化。健全法律法规规章起草征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数，更多发挥人大代表参与起草和修改法律作用。完善立法项目征集和论证制度。健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式。探索委托第三方起草法律法规草案。

健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决。

（四）加强重点领域立法。依法保障公民权利，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。增强全社会尊重和保障人权意识，健全公民权利救济渠道和方式。

社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，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，完善社会主义市场经济法律制度。健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款。创新适应公有制多种实现形式的产权保护制度，加强对国有、集体资产所有权、经营权和各类企业法人财产权的保护。国家保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。加强企业社会责任立法。完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。加强市场法律制度建设，编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规，促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。依法加强和改善宏观调控、市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序。加强军民融合深度发展法治保障。

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。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，推进社会主义民主政治法治化。加强社会主义协商民主制度建设，推进协商民主广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。完善和发展基层民主制度，依法推进基层民主和行业自律，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。完善国家机构组织法，完善选举制度和工作机制。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、不想腐的有效机制，坚决遏制和预防腐败现象。完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度，把贿赂犯罪对象由财物扩大为财物和其他财产性利益。

建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。制定公共文化服务保障法，促进基本公共文化服务标准化、均等化。制定文化产业促进法，把行之有效的文化经济政策法定化，健全促进社会效益和经济效益有机统一的制度规范。制定国家勋章和国家荣誉称号法，表彰有突出贡献的杰出人士。加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

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。依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。制定社区矫正法。

贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。

用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海

洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。

实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权。对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

### 三、深入推进依法行政，加快建设法治政府

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

（一）依法全面履行政府职能。完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。

推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县执行职责。

（二）健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。

积极推行政府法律顾问制度，建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依

法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。

（三）深化行政执法体制改革。根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。

完善市县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调。理顺行政强制执行体制。理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。

严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

（四）坚持严格规范公正文明执法。依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。完善执法程序，建立执法全过程记录制度。明确具体操作流程，重点规范行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为。严格执行重大执法决定法制审核制度。

建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。加强行政执法信息化建设和信息共享，提高执法效率和规范化水平。

全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象。



（五）强化对行政权力的制约和监督。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。

加强对政府内部权力的制约，是强化对行政权力制约的重点。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等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。完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。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。

完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导。探索省以下地方审计机关人财物统一管理。推进审计职业化建设。

（六）全面推进政务公开。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。各级政府及其工作部门依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项。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。

涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布。推行行政执法公示制度。推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设。

#### **四、保证公正司法，提高司法公信力**

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。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。

（一）完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司

法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任。

健全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。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定。

建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。

（二）优化司法职权配置。健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。

完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。

改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。

完善审级制度，一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。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。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。司法机关内部人员不得违反规定干预其他人员正在办理的案件，建立司法机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责。

加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接，依法严格查办职务犯罪案件。

（三）推进严格司法。坚持以事实为根据、以法律为准绳，健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。

推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。

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，确保案件处理经得起法律和历史检验。

（四）保障人民群众参与司法。坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益。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。完善人民陪审员制度，保障公民陪审权利，扩大参审范围，完善随机抽选方式，提高人民陪审员制度公信度。逐步实行人民陪审员不再审理法律适用问题，只参与审理事实认定问题。

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，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

（五）加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假

错案有效防范、及时纠正机制。

切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。加快建立失信被执行人信用监督、威慑和惩戒法律制度。依法保障胜诉当事人及时实现权益。

落实终审和诉讼终结制度，实行诉访分离，保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关生效裁判、决定的申诉，逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人，纳入法律援助范围。

（六）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、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。司法机关要及时回应社会关切。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。

依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为。严禁司法人员私下接触当事人及律师、泄露或者为其打探案情、接受吃请或者收受其财物、为律师介绍代理和辩护业务等违法违纪行为，坚决惩治司法掮客行为，防止利益输送。

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，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。

坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。坚决反对和克服特权思想、衙门作风、霸道作风，坚决反对和惩治粗暴执法、野蛮执法行为。对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

## **五、增强全民法治观念，推进法治社会建设**

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。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，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。

（一）推动全社会树立法治意识。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。坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。

健全普法宣传教育机制，各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。

牢固树立有权力就有责任、有权利就有义务观念。加强社会诚信建设，健全公民和组织守法信用记录，完善守法诚信褒奖机制和违法失信行为惩戒机制，使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。

加强公民道德建设，弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗。发挥法治在解决道德领域突出问题中的作用，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。

（二）推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。

（三）建设完备的法律服务体系。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。

发展律师、公证等法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源，发展涉外法律服务业。健全统一司法鉴定管理体制。

（四）健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。

构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法治化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。

健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。

深入推进社会治安综合治理，健全落实领导责任制。完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，绝不允许其形成气候。依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理。

## **六、加强法治工作队伍建设**

全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

（一）建设高素质法治专门队伍。把思想政治建设摆在首位，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，坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，加强立法队伍、行政执法队伍、司法队伍建设。抓住立法、执法、司法机关各级领导班子建设这个关键，突出政治标准，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道。

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。完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考試制度，建立法律职业人员统一职前培训制度。建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，畅通具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制。加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设。加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。

建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、检察官中遴选。

（二）加强法律服务队伍建设。加强律师队伍思想政治建设，把拥护中国共产党领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍。提高律师队伍业务素质，完善执业保障机制。加强律师事务所管理，发挥律师协会自律作用，规范律师执业行为，监督律师严格遵守职业道德和职业操守，强化准入、退出管理，严格执行违法违规执业惩戒制度。加强律师行业党的建设，扩大党的工作覆盖面，切实发挥律师事务所党组织的政治核心作用。

各级党政机关和人民团体普遍设立公职律师，企业可设立公司律师，参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险。明确公职律师、公

司律师法律地位及权利义务，理顺公职律师、公司律师管理体制机制。

发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制，逐步解决基层和欠发达地区法律服务资源不足和高端人才匮乏问题。

（三）创新法治人才培养机制。坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论全方位占领高校、科研机构法学教育和法学研究阵地，加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围。坚持立德树人、德育为先导向，推动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。建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。

健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划，重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍。

## 七、加强和改进党对全面推进依法治国的领导

党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。

（一）坚持依法执政。依法执政是依法治国的关键。各级党组织和领导干部要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，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，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。加强对全面推进依法治国统一领导、统一部



署、统筹协调。完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互通。党委要定期听取政法机关工作汇报，做促进公正司法、维护法律权威的表率。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人职责。各级党委要领导和支持工会、共青团、妇联等人民团体和社会组织在依法治国中积极发挥作用。

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。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，带头依法办事，保障宪法法律正确统一实施。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制度。加强政法机关党的建设，在法治建设中充分发挥党组织政治保障作用和党员先锋模范作用。

（二）加强党内法规制度建设。党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。党章是最根本的党内法规，全党必须一体严格遵行。完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，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，运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，促进党员、干部带头遵守国家法律法规。

党的纪律是党内规矩。党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部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，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争。对违反党规党纪的行为必须严肃处理，对苗头性倾向性问题必须抓早抓小，防止小错酿成大错、违纪走向违法。

依纪依法反对和克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，形成严密的长效机制。完善和严格执行领导干部政治、工作、生活待遇方面各项制度

规定，着力整治各种特权行为。深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，对任何腐败行为和腐败分子，必须依纪依法予以坚决惩处，决不手软。

（三）提高党员干部法治思维和依法办事能力。党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，要自觉提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，高级干部尤其要以身作则、以上率下。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位。

（四）推进基层治理法治化。全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民的意识，提高依法办事能力。加强基层法治机构建设，强化基层法治队伍，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，改善基层基础设施和装备条件，推进法治干部下基层活动。

（五）深入推进依法治军从严治军。党对军队绝对领导是依法治军的核心和根本要求。紧紧围绕党在新形势下的强军目标，着眼全面加强军队革命化现代化正规化建设，创新发展依法治军理论和实践，构建完善的中国特色军事法治体系，提高国防和军队建设法治化水平。

坚持在法治轨道上积极稳妥推进国防和军队改革，深化军队领导指挥体制、力量结构、政策制度等方面改革，加快完善和发展中国特色社会主义军事制度。

健全适应现代军队建设和作战要求的军事法规制度体系，严格规范军事法规制度的制定权限和程序，将所有军事规范性文件纳入审查范围，完善审查制度，增强军事法规制度科学性、针对性、适用性。

坚持从严治军铁律，加大军事法规执行力度，明确执法责任，完善执法制度，健全执法监督机制，严格责任追究，推动依法治军落到实处。

健全军事法制工作体制，建立完善领导机关法制工作机构。改革军事司法体制机制，完善统一领导的军事审判、检察制度，维护国防利益，保障军人合

法权益，防范打击违法犯罪。建立军事法律顾问制度，在各级领导机关设立军事法律顾问，完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度。改革军队纪检监察体制。

强化官兵法治理念和法治素养，把法律知识学习纳入军队院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系，列为军队院校学员必修课和部队官兵必学必训内容。完善军事法律人才培养机制。加强军事法治理论研究。

（六）依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一。坚持宪法的最高法律地位和最高法律效力，全面准确贯彻“一国两制”、“港人治港”、“澳人治澳”、高度自治的方针，严格依照宪法和基本法办事，完善与基本法实施相关的制度和机制，依法行使中央权力，依法保障高度自治，支持特别行政区行政长官和政府依法施政，保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作，防范和反对外部势力干预港澳事务，保持香港、澳门长期繁荣稳定。

运用法治方式巩固和深化两岸关系和平发展，完善涉台法律法规，依法规范和保障两岸人民关系、推进两岸交流合作。运用法律手段捍卫一个中国原则、反对“台独”，增进维护一个中国框架的共同认知，推进祖国和平统一。

依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强内地同香港和澳门、大陆同台湾的执法司法协作，共同打击跨境违法犯罪活动。

（七）加强涉外法律工作。适应对外开放不断深化，完善涉外法律法规体系，促进构建开放型经济新体制。积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力，运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益，依法维护海外侨胞权益。深化司法领域国际合作，完善我国司法协助体制，扩大国际司法协助覆盖面。加强反腐败国际合作，加大海外追赃追逃、遣返引渡力度。积极参与执法安全国际合作，共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国组织犯罪。

各级党委要全面准确贯彻本决定精神，健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的责任落实机制，制定实施方案，确保各项部署落到实处。

全党同志和全国各族人民要紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，积极投身全面推进依法治国伟大实践，开拓进取，扎实工作，为建设法治中国而奋斗！

(《人民日报》2014年10月29日第1版)

# 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

习近平

受中央政治局委托，我就《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》起草情况向全会作说明。

## 一、关于全会决定起草背景和过程

党的十八届三中全会后，中央即着手研究和考虑党的十八届四中全会的议题。党的十八大提出了全面建成小康社会的奋斗目标，党的十八届三中全会对全面深化改革作出了顶层设计，实现这个奋斗目标，落实这个顶层设计，需要从法治上提供可靠保障。

党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式，要加快建设社会主义法治国家，全面推进依法治国；到2020年，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。党的十八届三中全会进一步提出，建设法治中国，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。全面贯彻落实这些部署和要求，关系加快建设社会主义法治国家，关系落实全面深化改革顶层设计，关系中国特色社会主义事业长远发展。

法律是治国之重器，法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。全面推进依法治国，是解决党和国家事业发展面临的一系列重大问题，解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、确保党和国家长治久安的根本要求。要推动我国经济社会持续健康发展，不断开拓中国特色社会主义事业更加广阔的发展前景，就必须全面推进社会主义法治国家建设，从法治上为解决这些问题提供制度化方案。

改革开放以来，我们党一贯高度重视法治。1978年12月，邓小平同志就指出：“应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”党的十五大提出依法治国、建设

社会主义法治国家，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，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。

党的十八大以来，党中央高度重视依法治国，强调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，强调坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式；依法治国，首先是依宪治国；依法执政，关键是依宪执政；新形势下，我们党要履行好执政兴国的重大职责，必须依据党章从严治党、依据宪法治国理政；党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法。

现在，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。我们党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，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。全面推进依法治国是关系我们党执政兴国、关系人民幸福安康、关系党和国家长治久安的重大战略问题，是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的重要方面。我们要实现党的十八大和十八届三中全会作出的一系列战略部署，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，就必须在全面推进依法治国上作出总体部署、采取切实措施、迈出坚实步伐。

基于这样的考虑，今年1月，中央政治局决定，党的十八届四中全会重点研究全面推进依法治国问题并作出决定。为此，成立由我任组长，张德江同志、王岐山同志任副组长，相关部门负责同志、两位省里的领导同志参加的文件起草组，在中央政治局常委会领导下进行文件起草工作。

1月27日，党中央发出《关于对党的十八届四中全会研究全面推进依法治

国问题征求意见的通知》。2月12日，文件起草组召开第一次全体会议，文件起草工作正式启动。2月18日至25日，文件起草组组成8个调研组分赴14个省区市进行调研。

从各方面反馈的意见和实地调研情况看，大家一致认为，党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题并作出决定，意义重大而深远，符合党和国家事业发展需要和全党全国各族人民期盼。大家普遍希望通过这个决定明确全面推进依法治国的指导思想和总体要求，深刻阐明党的领导和依法治国的关系等法治建设的重大理论和实践问题，针对法治工作中群众反映强烈的突出问题提出强有力的措施，对社会主义法治国家建设作出顶层设计。

文件起草组在成立以来的8个多月时间里，深入调查研究，广泛征求意见，开展专题论证，反复讨论修改。其间，中央政治局常委会召开3次会议、中央政治局召开2次会议分别审议全会决定。8月初，决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见，包括征求党内老同志意见，还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈的情况看，各方面一致认为，全会决定直面我国法治建设领域的突出问题，立足我国社会主义法治建设实际，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则，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的关系等一系列重大理论和实践问题，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署，有针对性地回应了人民群众呼声和社会关切。各方面一致认为，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大论断，明确建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手，必将有力推进社会主义法治国家建设。

在征求意见的过程中，各方面提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对全会决定作出重要修改。

## **二、关于全会决定的总体框架和主要内容**

中央政治局认为，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。全会决定应该旗

旗帜鲜明就法治建设的重大理论和实践问题作出回答，既充分肯定我国社会主义法治建设的成就和经验，又针对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，又体现党和国家事业发展全局要求；既高屋建瓴、搞好顶层设计，又脚踏实地、做到切实管用；既讲近功，又求长效。

全会决定起草突出了5个方面的考虑。一是贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻党的十八大以来党中央工作部署，体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系。二是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，而不是就法治论法治。三是反映目前法治工作基本格局，从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署。四是坚持改革方向、问题导向，适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，直面法治建设领域突出问题，回应人民群众期待，力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措。五是立足我国国情，从实际出发，坚持走中国特色社会主义法治道路，既与时俱进、体现时代精神，又不照抄照搬别国模式。

全会决定共分三大板块。导语和第一部分构成第一板块，属于总论。第一部分旗帜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、建设社会主义法治国家，阐述全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则，阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵，阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

第二部分至第五部分构成第二板块，从目前法治工作基本格局出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。第二部分讲完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，从健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法4个方面展开，对宪法实施和监督提出基本要求和具体措施，通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义事业总体布局的关系。第三部分讲深入推进依法行政、加快建设法治政府，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开6个方面展开。第四部分讲保证公正司法、



提高司法公信力，从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督 6 个方面展开。第五部分讲增强全民法治观念、推进法治社会建设，从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制 4 个方面展开。

第六部分、第七部分和结束语构成第三板块。第六部分讲加强法治工作队伍建设，从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制 3 个方面展开。第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导，从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作 7 个方面展开。最后，号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

### 三、关于需要说明的几个问题

第一，党的领导和依法治国的关系。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。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。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。这 3 个方面实质上是中国特色社会主义法治道路的核心要义，规定和确保了中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向。

全会决定明确提出，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；党的领导和社会主义法治是一致的，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。全会决定围绕加强和改进党对全面推进依法治国的领导提出“三统一”、“四善于”，并作出了

系统部署。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。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。对这一点，要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征，做到正本清源、以正视听。

第二，全面推进依法治国的总目标。全会决定提出，全面推进依法治国，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，并对这个总目标作出了阐释：在中国共产党领导下，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，形成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，形成完善的党内法规体系，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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。一是向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在走什么样的法治道路问题上，必须向全社会释放正确而明确的信号，指明全面推进依法治国的正确方向，统一全党全国各族人民认识和行动。二是明确全面推进依法治国的总抓手。全面推进依法治国涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这个总抓手就是建设中国特色社会主义法治体系。依法治国各项工作都要围绕这个总抓手来谋划、来推进。三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是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，也是全面深化改革的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

第三，健全宪法实施和监督制度。宪法是国家的根本法。法治权威能不能

树立起来，首先要看宪法有没有权威。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。

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。这次全会决定进一步提出，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；加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；将每年12月4日定为国家宪法日；在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神。

全会决定提出建立宪法宣誓制度。这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在142个有成文宪法的国家中，规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序，各国做法不尽相同，一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。全会决定规定，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。这样做，有利于彰显宪法权威，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于和维护宪法，也有利于在全社会增强宪法意识、树立宪法权威。

第四，完善立法体制。新中国成立以来特别是改革开放以来，经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是一个了不起的重大成就。同时，我们也要看到，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。

我们在立法领域面临着一些突出问题，比如，立法质量需要进一步提高，有的法律法规全面反映客观规律和人民意愿不够，解决实际问题有效性不足，针对性、可操作性不强；立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出，有的立法实际上成了一种利益博弈，不是久拖不决，就是制定的法律法规不大管用，一些地方利用法规实行地方保护主义，对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍，损害国家法治统一。

推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制，创新公众参与立法方式，广泛听取各方面意见和建

议。全会决定提出，明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。一是健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用；建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度；增加有法治实践经验的专职常委比例；依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进政府立法制度建设，完善行政法规、规章制定程序，完善公众参与政府立法机制；重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草；对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，不能久拖不决。三是明确地方立法权限和范围，禁止地方制发带有立法性质的文件。

需要明确的是，在我们国家，法律是对全体公民的要求，党内法规制度是对全体党员的要求，而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队，对党员的要求应该更严。全面推进依法治国，必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五，加快建设法治政府。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”如果有了法律而不实施、束之高阁，或者实施不力、做表面文章，那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。

政府是执法主体，对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，老百姓深恶痛绝，必须下大气力解决。全会决定提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。全会决定提出了一些重要措施。一是推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，规定行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定；推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。二是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，保证法律顾问在制定重大行政决

策、推进依法行政中发挥积极作用；建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。三是推进综合执法，理顺城管执法体制，完善执法程序，建立执法全过程记录制度，严格执行重大执法决定法制审核制度，全面落实行政执法责任制。四是加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等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；完善政府内部层级监督和专门监督；保障依法独立行使审计监督权。五是全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，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。这些措施都有很强的针对性，也同党的十八届三中全会精神一脉相承，对法治政府建设十分紧要。

第六，提高司法公信力。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。我曾经引用过英国哲学家培根的一段话，他说：“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。”这其中的道理是深刻的。如果司法这道防线缺乏公信力，社会公正就会受到普遍质疑，社会和谐稳定就难以保障。因此，全会决定指出，公正是法治的生命线；司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。

当前，司法领域存在的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，“吃了原告吃被告”，等等。司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。

党的十八届三中全会针对司法领域存在的突出问题提出了一系列改革举措，司法体制和运行机制改革正在有序推进。这次全会决定在党的十八届三中全会决定的基础上对保障司法公正作出了更深入的部署。比如，为确保依法独立公正行使审判权和检察权，全会决定规定，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度；健全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；建立健全司法人员

履行法定职责保护机制，等等。为优化司法职权配置，全会决定提出，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点；统一刑罚执行体制；探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离；变立案审查制为立案登记制，等等。为保障人民群众参与司法，全会决定提出，完善人民陪审员制度，扩大参审范围；推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开；建立生效法律文书统一上网和公开查询制度，等等。全会决定还就加强人权司法保障和加强对司法活动的监督提出了重要改革措施。

第七，最高人民法院设立巡回法庭。近年来，随着社会矛盾增多，全国法院受理案件数量不断增加，尤其是大量案件涌入最高人民法院，导致审判接访压力增大，息诉罢访难度增加，不利于最高人民法院发挥监督指导全国法院工作职能，不利于维护社会稳定，不利于方便当事人诉讼。

全会决定提出，最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。这样做，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。

第八，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现，跨行政区划乃至跨境案件越来越多，涉案金额越来越大，导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理，甚至利用职权和关系插手案件处理，造成相关诉讼出现“主客场”现象，不利于平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。

全会决定提出，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权，有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。

第九，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。现在，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。全会决定提出，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。作出这项规定，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。

在现实生活中，对一些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，由于与公民、法人和其他社会组织没有直接利害关系，使其没有也无法提起公益诉讼，导致违法行政行为缺乏有效司法监督，不利于促进依法行政、严格执法，加强对公共利益的保护。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。

第十，推进以审判为中心的诉讼制度改革。充分发挥审判特别是庭审的作用，是确保案件处理质量和司法公正的重要环节。我国刑事诉讼法规定公检法三机关在刑事诉讼活动中各司其职、互相配合、互相制约，这是符合中国国情、具有中国特色的诉讼制度，必须坚持。同时，在司法实践中，存在办案人员对法庭审判重视不够，常常出现一些关键证据没有收集或者没有依法收集，进入庭审的案件没有达到“案件事实清楚、证据确实充分”的法定要求，使审判无法顺利进行。

全会决定提出推进以审判为中心的诉讼制度改革，目的是促使办案人员树立办案必须经得起法律检验的理念，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。这项改革有利于促使办案人员增强责任意识，通过法庭审判的程序公正实现案件裁判的实体公正，有效防范冤假错案产生。

全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。制定好这次全会决定具有十分重要的意义。大家要深刻领会中央精神，从

党和国家事业发展全局出发，全面理解和正确对待全会决定提出的重大改革举措，深刻领会有关改革的重大现实意义和深远历史意义，自觉支持改革、拥护改革。在讨论中，希望大家相互启发、相互切磋，既提出建设性的修改意见和建议，进一步完善全会决定提出的思路 and 方案，又加深理解，以利于会后传达贯彻。让我们共同努力，把这次全会开好。

(《人民日报》2014年10月29日第2版)



新华社北京 2014 年 10 月 15 日电 中共中央办公厅近日印发了《关于坚持和完善普通高等学校党委领导下的校长负责制实施意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻执行。

通知指出，党的十三届四中全会以后，党中央确定高等学校全面实行党委领导下的校长负责制。实践证明，这一制度符合我国国情和高等教育发展规律，必须毫不动摇、长期坚持并不断完善。

通知要求，各地区各有关部门和各高等学校要认真贯彻落实本意见精神，切实把这项工作抓紧抓好。要坚持党委的领导核心地位，保证校长依法行使职权，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制；认真贯彻执行民主集中制，坚持集体领导和个人分工负责相结合，集体决定了的事情，领导班子成员要按照分工分头落实；严肃党内组织生活，反对独断专行和软弱涣散两种倾向。上级党委和有关部门要加强检查和指导，及时研究解决高等学校贯彻执行本意见中出现的问题。

## 关于坚持和完善普通高等学校 党委领导下的校长负责制的实施意见

党委领导下的校长负责制是中国共产党对国家举办的普通高等学校（以下简称“高等学校”）领导的根本制度，是高等学校坚持社会主义办学方向的重要保证，必须毫不动摇、长期坚持并不断完善。根据《中国共产党章程》、《中华人民共和国高等教育法》、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》等有关规定，结合高等学校实际，现就进一步坚持和完善党委领导下的校长负

责制提出以下实施意见。

## 一、党委统一领导学校工作

1. 高等学校党的委员会是学校的领导核心，履行党章等规定的各项职责，把握学校发展方向，决定学校重大问题，监督重大决议执行，支持校长依法独立负责地行使职权，保证以人才培养为中心的各项任务完成。

(1) 全面贯彻执党的路线方针政策，贯彻执行党的教育方针，坚持社会主义办学方向，坚持立德树人，依法治校，依靠全校师生员工推动学校科学发展，培养德智体美全面发展的中国特色社会主义事业合格建设者和可靠接班人。

(2) 讨论决定事关学校改革发展稳定及教学、科研、行政管理中的重大事项和基本管理制度。

(3) 坚持党管干部原则，按照干部管理权限负责干部的选拔、教育、培养、考核和监督，讨论决定学校内部组织机构的设置及其负责人的人选，依照有关程序推荐校级领导干部和后备干部人选。做好老干部工作。

(4) 坚持党管人才原则，讨论决定学校人才工作规划和重大人才政策，创新人才工作体制机制，优化人才成长环境，统筹推进学校各类队伍建设。

(5) 领导学校思想政治工作和德育工作，坚持用中国特色社会主义理论体系武装师生员工头脑，培育和践行社会主义核心价值观，牢牢掌握学校意识形态工作的领导权、管理权、话语权。维护学校安全稳定，促进和谐校园建设。

(6) 加强大学文化建设，发挥文化育人作用，培育良好校风学风教风。

(7) 加强对学校院（系）等基层党组织的领导，做好发展党员和党员教育、管理、服务工作，发展党内基层民主，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。加强学校党委自身建设。

(8) 领导学校党的纪律检查工作，落实党风廉政建设主体责任，推进惩治和预防腐败体系建设。

(9) 领导学校工会、共青团、学生会等群众组织和教职工代表大会。做好统一战线工作。

(10) 讨论决定其他事关师生员工切身利益的重要事项。

2. 党委实行集体领导与个人分工负责相结合，坚持民主集中制，集体讨论

决定学校重大问题和重要事项，领导班子成员按照分工履行职责。

3. 党委书记主持党委全面工作，负责组织党委重要活动，协调党委领导班子成员工作，督促检查党委决议贯彻落实，主动协调党委与校长之间的工作关系，支持校长开展工作。

## 二、校长主持学校行政工作

4. 校长是学校的法定代表人，在学校党委领导下，贯彻党的教育方针，组织实施学校党委有关决议，行使高等教育法等规定的各项职权，全面负责教学、科研、行政管理工作。

(1) 组织拟订和实施学校发展规划、基本管理制度、重要行政规章制度、重大教学科研改革措施、重要办学资源配置方案。组织制定和实施具体规章制度、年度工作计划。

(2) 组织拟订和实施学校内部组织机构的设置方案。按照国家法律和干部选拔任用工作有关规定，推荐副校长人选，任免内部组织机构的负责人。

(3) 组织拟订和实施学校人才发展规划、重要人才政策和重大人才工程计划。负责教师队伍建设，依据有关规定聘任与解聘教师以及内部其他工作人员。

(4) 组织拟订和实施学校重大基本建设、年度经费预算等方案。加强财务管理和审计监督，管理和保护学校资产。

(5) 组织开展教学活动和科学研究，创新人才培养机制，提高人才培养质量，推进文化传承创新，服务国家和地方经济社会发展，把学校办出特色、争创一流。

(6) 组织开展思想品德教育，负责学生学籍管理并实施奖励或处分，开展招生和就业工作。

(7) 做好学校安全稳定和后勤保障工作。

(8) 组织开展学校对外交流与合作，依法代表学校与各级政府、社会各界和境外机构等签署合作协议，接受社会捐赠。

(9) 向党委报告重大决议执行情况，向教职工代表大会报告工作，组织处理教职工代表大会、学生代表大会、工会会员代表大会和团员代表大会有关行政工作的提案。支持学校各级党组织、民主党派基层组织、群众组织和学术组

织开展工作。

(10) 履行法律法规和学校章程规定的其他职权。

### 三、健全党委与行政议事决策制度

5. 高等学校应按期召开党员大会（党员代表大会），选举产生党的委员会。党的委员会对党员大会（党员代表大会）负责并报告工作。经上级党组织批准，规模较大、党员人数较多的高等学校党的委员会可设立常务委员会（以下简称“常委会”）。设常委会的党委一般设委员 15 至 31 人，委员中除校级领导干部外，还应有院（系）、党政工作部门负责人及师生员工代表；常委会一般设委员 7 至 11 人，学校行政领导班子成员是党员的，一般应进入常委会。不设常委会的党委，一般设委员 7 至 11 人，委员中除校级领导干部外，还应有院（系）和党政工作部门负责人代表。

6. 学校党的委员会全体会议（以下简称“全委会”）在党员大会（党员代表大会）闭会期间领导学校工作，主要对事关学校改革发展稳定和师生员工切身利益及党的建设等全局性重大问题作出决策，听取和审议常委会工作报告、纪委工作报告。会议由常委会召集，议题由常委会确定。全委会必须有三分之二以上委员到会方能召开。表决事项时，以超过应到会委员人数的半数同意为通过。

7. 常委会主持党委经常工作，主要对学校改革发展稳定和教学、科研、行政管理及党的建设等方面的重要事项作出决定，按照干部管理权限和有关程序推荐、提名、决定任免干部。常委会会议由党委书记召集并主持。会议议题由学校领导班子成员提出，党委书记确定。会议必须有半数以上常委到会方能召开；讨论决定干部任免等重要事项时，应有三分之二以上常委到会方能召开。表决事项时，以超过应到会常委人数的半数同意为通过。不是党委常委的行政领导班子成员可列席会议。

不设常委会的党委，其会议制度和议事规则参照常委会会议有关规定执行。

8. 校长办公会议或校务会议是学校行政议事决策机构，主要研究提出拟由党委讨论决定的重要事项方案，具体部署落实党委决议的有关措施，研究处理教学、科研、行政管理工作。会议由校长召集并主持。会议成员一般为学校行

政领导班子成员。会议议题由学校领导班子成员提出，校长确定。会议必须有半数以上成员到会方能召开。校长应在广泛听取与会人员意见基础上，对讨论研究的事项作出决定。党委书记、副书记、纪委书记等可视议题情况参加会议。

9. 党委会议和校长办公会议（校务会议）要坚持科学决策、民主决策、依法决策，防止个人或少数人专断和议而不决、决而不行。讨论决定学校重大问题，应在调查研究基础上提出建议方案，经领导班子成员沟通酝酿且无重大分歧后提交会议讨论决定。对干部任免建议方案，在提交党委会议讨论决定前，应在党委书记、校长、分管组织工作的副书记、纪委书记等范围内进行充分酝酿。对专业性、技术性较强的重要事项，应经过专家评估及技术、政策、法律咨询。对事关师生员工切身利益的重要事项，应通过教职工代表大会或其他方式，广泛听取师生员工的意见建议。对会议决定的事项如需变更、调整，应根据决策程序进行复议。

高等学校要结合实际，制定全委会、常委会、校长办公会议（校务会议）的会议制度和议事规则。

#### **四、完善协调运行机制**

10. 党委领导下的校长负责制是一个不可分割的有机整体，必须坚持党委的领导核心地位，保证校长依法行使职权，建立健全党委统一领导、党政分工合作、协调运行的工作机制。要合理确定领导班子成员分工，明确工作职责。领导班子成员要认真执行集体决定，按照分工积极主动开展工作。

11. 党委书记和校长要树立政治意识、大局意识，相互信任，加强团结。建立定期沟通制度，及时交流工作情况。党委会议有关教学、科研、行政管理等工作等议题，应在会前听取校长意见；校长办公会议（校务会议）的重要议题，应在会前听取党委书记意见。意见不一致的议题暂缓上会，待进一步交换意见、取得共识后再提交会议讨论。集体决定重大事项前，党委书记、校长和有关领导班子成员要个别酝酿、充分沟通。

12. 学校领导班子应经常沟通情况、协调工作。党委书记、校长要发扬民主，充分听取和尊重班子成员的意见，支持他们的工作。领导班子成员要相互理解、相互支持，对职责分工交叉的工作，要注意协调配合。

13. 坚持领导干部双重组织生活会制度，提高组织生活质量。认真开好民主生活会，正确运用批评和自我批评的武器，开展积极健康的思想斗争。落实谈心谈话制度，党委书记和校长要定期相互谈心，定期同其他领导班子成员谈心，对在思想、作风、廉洁自律等方面出现的苗头性倾向性问题，要早提醒、早纠正；领导班子成员之间要经常交流思想、交换意见，努力营造团结共事的和谐氛围。

14. 加强学术组织建设，健全以学术委员会为核心的学术管理体系与组织架构，合理确定学术组织人员构成，制定学术组织章程，保障学术组织依照章程行使职权，充分发挥其在学科建设、学术评价、学术发展和学风建设等方面的重要作用，积极探索教授治学的有效途径。

15. 发挥教职工代表大会及群众组织作用，健全师生员工参与民主管理和监督的工作机制。实行党务公开和校务公开，及时向师生员工、群众团体、民主党派、离退休老同志等通报学校重大决策及实施情况。推行高等学校党员代表大会代表任期制和提案制，健全学校党委常委会向全委会报告工作并接受监督等制度。

## **五、加强组织领导**

16. 按照社会主义政治家、教育家目标要求，选好配强高等学校领导班子特别是党委书记和校长。加强领导班子思想政治建设和作风建设，加大教育培训力度，不断提高领导干部思想政治素质和办学治校能力。进一步完善高等学校领导干部培养选拔机制，加强管理和监督。高等学校领导干部要认真履职尽责，正确处理领导管理工作和个人学术研究的关系，确保有足够的时间和主要精力投入学校管理工作，党委书记和校长一般不担任科研项目主要负责人。

17. 加强学校基层党组织建设，完善院（系）党政联席会议制度，集体讨论决定重大事项。完善教职工党支部和学生党支部设置形式，创新党支部活动方式。提高发展党员质量，加强党员教育管理。大力创建基层服务型党组织，不断提高基层党组织的创造力凝聚力战斗力，保证党的路线方针政策和学校各项决定的贯彻落实。

18. 加强和改进思想政治工作，深入开展中国特色社会主义和中国梦宣传教

育，引导师生员工坚持正确的政治方向，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。深入开展坚持中国共产党的领导的教育，进一步深化师生员工对党委领导下的校长负责制的理解和认同，增强坚持和完善这一制度的自觉性和坚定性。

19. 学校党委要加强对领导班子成员贯彻执行党委领导下的校长负责制情况的监督，发现问题及时纠正。上级党委和有关部门要加强对高等学校贯彻执行这一制度情况的检查，将其作为巡视工作及领导班子和领导干部考核评价的重要内容，巡视和考核结果作为学校领导干部选拔任用和奖惩的重要依据。对违反民主集中制原则，不执行党委决议，或因班子内部不团结而严重影响工作的，应根据具体情况追究相关人员责任，必要时对班子进行调整。

20. 上级党委和有关部门要通过教育培训、经验交流等方式，加强对高等学校贯彻执行党委领导下的校长负责制的工作指导。注意宣传和推广好经验好做法，及时研究解决工作中出现的问题，支持高等学校探索创新，不断提高贯彻执行党委领导下的校长负责制的水平。

各地区各高等学校应根据本实施意见，结合实际制定具体实施办法。

(《人民日报》2014年10月16日第1版)

## 厉行法治的航标 依法治国的宣言

### ——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》诞生记

这是中国共产党依法治国的宣言。

这是建设社会主义法治国家的号角。

2014年10月23日，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议胜利闭幕。经过出席全会的中央委员表决，一致通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

一系列新思想新观点，180多项重大改革举措——全会决定鲜明提出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的命题，在中国共产党领导13亿中国人民实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的征程上，写下了浓墨重彩的时代华章。

### 为子孙万代计 为长远发展谋

——确定党的十八届四中全会重点研究全面推进依法治国问题，彰显了以习近平同志为总书记的党中央推进依法治国、坚持和拓展中国特色社会主义法治道路的坚定决心

走过近代百年的屈辱，经过新中国65年发愤图强的奋斗，迎来民族复兴的曙光。今日中国，已经行进至实现现代化关键一跃的历史节点。

执政的中国共产党，如何回应时代提出的课题？

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，党的十八届四中全会召开，在建设社会主义法治国家的征程上树起一座新的里程碑。



党的十八大以来，中国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。

站在历史和未来的交汇处，肩负全面建成小康社会的历史重任，以习近平同志为总书记的党中央，对全面推进依法治国进行着深邃思考——

距离 2020 年实现全面建成小康社会仅有短短 6 年时间。全面建成小康社会之后，路该怎么走？如何跳出“历史周期率”，实现党和国家长治久安？

近代以后，中国一些仁人志士对厉行法治进行过多次探索。然而，从康有为、梁启超领导的戊戌变法失败，到孙中山领导下制定的《中华民国临时约法》被废除——法治未曾在中国得到践行。

直到中华人民共和国成立，才为社会主义法治奠定了根本的政治制度和社会基础，中国共产党带领人民走上了探索实行社会主义法治的道路。

法治兴则国家兴，法治衰则国家乱。

历史一再证明：什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。

未来提出要求：法治是治国理政不可或缺的重要手段，全面推进依法治国是关系党执政兴国的根本性问题。

习近平总书记一语中的：全面建成小康社会，全面深化改革，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。

以习近平同志为总书记的党中央，以实现党的十八大提出的全面推进依法治国、建设社会主义法治国家为己任，统筹谋划、积极推进。

这是科学系统的布局——

党的十八大闭幕后不久，2012 年 12 月 4 日，习近平总书记出席首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会并发表重要讲话，明确提出“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”的重大论断。

这是蹄疾步稳的推进——

随着新一届党中央治国理政全面展开，特别是党的十八届三中全会作出全

面深化改革重大部署后，如何把依法治国放在党和国家工作大局中来考虑、来谋划、来推进，成为党中央议事日程中的重要内容。

党的十八届三中全会召开仅两个月，全面深化改革各项任务正陆续展开，2014年1月，中央政治局就作出决定：党的十八届四中全会要重点研究全面推进依法治国问题。

党中央决定成立文件起草组，由习近平总书记担任组长，张德江、王岐山同志担任副组长。这是继担任党的十八届三中全会文件起草组组长之后，习近平总书记又一次担任党的中央全会文件起草组组长。来自有关部门和地方的几十位同志参加文件起草组工作。

党的十八届四中全会筹备和全会文件起草工作由此拉开序幕。

1月27日，党中央向各省、自治区、直辖市党委，中央各部委，国家机关各部委党组（党委），解放军各总部、各大单位党委，各人民团体党组发出《关于对党的十八届四中全会研究依法治国问题征求意见的通知》。

2月12日，习近平总书记主持召开了党的十八届四中全会文件起草组第一次全体会议。他明确指出，依法治国是事关党和国家长治久安、人民安康幸福的重大战略问题，也是从坚持和发展中国特色社会主义出发，在国家治理上提出的重大战略任务。

习近平总书记强调，党中央决定党的十八届四中全会以全面推进依法治国为主要议题，是基于以下基本考虑：

——全面推进依法治国，是落实党的十八大和十八届三中全会确立的目标任务的现实要求；

——全面推进依法治国，是推动经济社会持续健康发展、促进社会公平正义的根本要求；

——坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，需要从全局的高度作出总体部署；

——面对人民对加强社会主义法治的期待，必须高举依法治国大旗，确保法治建设正确方向。

以党的十八届四中全会为起点，社会主义法治国家建设步入了全面推进的

新阶段。

## 智慧的凝聚 民主的彰显

——全会决定起草工作始终在习近平总书记和中央政治局常委会领导下进行，始终坚持充分发扬民主、深入调查研究，充分体现了党和人民共同意志

出台一份立足我国法治实际、把准时代脉搏、适应事业发展要求、符合广大人民意愿、引领法治前行的好文件，是全会能够顺利召开、全面推进依法治国能够迈出实质步伐的关键。

从文件起草组召开第一次全体会议到党的十八届四中全会开幕，251个日日夜夜，习近平总书记为文件起草工作倾注了大量心血，对文件起草组上报的每一稿都认真审阅。其间，总书记先后3次主持召开中央政治局常委会会议、2次主持召开中央政治局会议，对全会决定起草提出一系列重要指导性意见。

全面推进依法治国是系统工程，必须整体考虑、统筹谋划。

在文件起草组第一次全体会议上，习近平总书记深刻论述了全面推进依法治国的重大现实意义和深远历史意义，深入剖析了当前立法、执法、司法、守法等方面存在的突出问题，提出文件起草工作必须遵循的基本要求——

“就全面推进依法治国提出指导思想、基本方针、奋斗目标，明确战略重点、主要任务、重大举措，为实现社会公平正义、建设法治中国提供根本指引”。

总书记的重要讲话，为全会决定起草工作指明了方向。

全面推进依法治国涉及许多重大理论和实践问题。

“我们要紧紧围绕科学立法、严格执法、公正司法、全民守法和队伍建设、党的领导进行部署，体现法治工作的基本格局，涵盖全面推进依法治国的重要方面。我们要坚持问题导向，着眼于法治领域广大干部群众反映强烈的问题，着眼于国家治理法治化，提出一些新思想、新观点、新举措。要体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这‘三个全面’的逻辑联系，既解放思想、与时俱进，又能够坚持从实际出发、不照搬照抄别国模式，做到理论和实践相统一。”这是习近平总书记对文件起草组反复提出的要求。

习近平总书记在文件起草组会议上多次强调，全面推进依法治国涉及许多

重大理论和实践问题，这些问题对我们来讲不少也是新课题。能不能从理论上、实践上对这些重大问题作出科学回答，是影响全会决定起草工作成效的关键。我们要运用马克思主义基本原理，运用中国特色社会主义理论体系的立场观点方法，运用党的十八大以来党中央提出的重大方针政策精神，总结社会主义法治建设经验，汲取中华法律文化精华，学习借鉴国外法治有益成果，努力把全会决定涉及的重大问题研究透彻、阐述清楚，使全会决定经得起推敲、经得起检验。

为了把问题找准、把解决问题的办法研究透彻，文件起草组组成8个调研组赴东中西部14个省区市开展调研。

听取领导同志意见，向专家学者问计，向基层干部群众请教，深入最基层的社区警务室、乡镇基层法庭，深入企业、学校、科研院所……各种座谈会就召开45次。

大量第一手材料为起草好全会决定提供了重要参考。

一条条意见和建议从四面八方汇集而来。各地区各部门提出了45万多字的书面建议。全国人大常委会、中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、国务院法制办等单位还提交了专题研究报告。

从初春到盛夏，北京，万木葱茏，生机盎然。

在前期充分调研基础上，文件起草组遵照习近平总书记要求，认真听取各方面意见，深入研究问题，反复评估论证。

讨论、起草、修改，再讨论、再修改……从最初的文件提纲，到框架方案，再到文件送审稿，全会决定主题更加鲜明，重点更加突出，逻辑更加严密，措施更加到位，语言更加洗练。

在起草过程中，习近平总书记始终强调，必须充分发扬民主，广泛听取意见。

8月初，中央办公厅向各省区市，中央和国家机关，人民解放军和各人民团体印发了全会决定征求意见稿。

8月19日，习近平总书记主持召开座谈会，听取各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士对全会决定稿的意见和建议。

涓涓细流，汇成江海。

根据统计，全会决定稿征求意见 3326 人。经汇总，文件起草组收到的意见和建议 2058 条，其中党外人士提出 66 条，扣除重复的总计 1815 条。根据这些意见和建议，文件起草组对全会决定作出 260 多处修改。

9 月 30 日，经过修改的全会决定稿提交中央政治局会议审议。会议认为文件基本成熟，决定提交党的十八届四中全会审议。

全会召开期间，在习近平总书记主持下，文件起草组根据与会同志审议讨论意见，对全会决定又两上两下进行多处修改。

10 月 23 日下午 3 时，散发墨香的全会决定草案摆放在出席会议的每一位中央委员、候补中央委员座席前。这份凝聚全党全军全国各族人民智慧的决定获得一致通过。

## 清晰的蓝图 有力的引领

**——坚定不移走中国特色社会主义法治道路，旗帜鲜明回答依法治国的重大理论和实践问题，廓清了前进道路上的思想迷雾**

道路决定命运，道路开创未来。

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。

中国应该走一条什么样的法治道路，党的十八届四中全会作出明确回答：

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一条——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。

坚持中国特色社会主义法治道路，最根本的是坚持中国共产党的领导。

——鲜明的中国特色、实践特色、时代特色，这是一条既立足中国基本国情，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。

中国特色社会主义法治道路，犹如一条红线，贯穿全面推进依法治国的总目标、总任务、总布局，使全会决定三大板块、七个部分形成有机整体。

围绕红线，全会决定深刻阐述了全面推进依法治国的一系列重大理论和实践问题，指明了全面推进依法治国的根本路径，澄清了社会上一些长期存在的模糊认识。

全面推进依法治国、全面深化改革、全面建成小康社会“三个全面”的逻辑联系愈发清晰——

从党的十八届三中全会开启全面深化改革的闸门，到党的十八届四中全会高举全面推进依法治国的旗帜，两次全会、两大主题、两份决定，以习近平同志为总书记的党中央治国理政总体战略在时间轴上顺序展开，在逻辑层面环环相扣，形成了推动实现全面建成小康社会蓝图的姊妹篇。

改革是法治的推进器。

翻开全会决定，从“依法赋予设区的市地方立法权”到“建立行政机关内部重大决策合法性审查机制”；从“最高人民法院设立巡回法庭”到“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系”……

一系列重大改革举措力透纸背，全面推进依法治国与全面深化改革，如大鹏之两翼，如战车之两轮，共同推动全面建成小康社会奋斗目标顺利实现。

坚持党的领导与依法治国的关系正本清源——

“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”。

“党的领导和社会主义法治是一致的，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”。

全会决定对中国共产党的领导和依法治国的关系理直气壮作出了回答。

党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。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。

建设中国特色社会主义法治体系的全新命题首次提出——

“形成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，形成完善的党内法规体系”，社会主义法治体系内涵清

晰、要求明确。

从法律体系到法治体系，一字之变，折射出中国共产党和中国人民在推进国家治理体系和治理能力现代化的道路上迈出了实质性步伐。

“建设社会主义法治体系”意味着，不仅要制定出法律，更要实施法律、遵守法律、落实法律，为全面推进依法治国明确政治保证、体制机制、工作布局和努力方向。

尤为引人注目的是，将党内法规体系纳入全面推进依法治国范畴，表明我们党对法治建设规律、共产党执政规律有了更加成熟而深刻的把握，树立起更加坚定的道路自信、理论自信、制度自信。

### 运筹帷幄见智慧 言出必践显担当

——以习近平同志为总书记的党中央，以言出必践的定力、善作善成的毅力、抓铁有痕的魄力推出并践行一系列重大举措，全社会对建设社会主义法治国家充满信心

“全党同志要把思想和行动统一到中央关于全面深化改革、全面推进依法治国重大决策部署上来……”

党的十八届四中全会上，习近平总书记坚定的话语，是向全党发出的动员令。

全会闭幕当天，英国《金融时报》网站刊发文章称，将依法治国这个概念完整呈现，上升为执政党的全党意志和目标，本身就是一种历史性进步。

海内外媒体对全会的关注进一步升温，对全会决定的内容予以高度评价。全社会对建设社会主义法治国家的实现充满期待，更满怀信心。

这信心，来源于以习近平同志为总书记的党中央一以贯之的治国理政风格——

抓铁有痕、踏石留印。以习近平同志为总书记的党中央时时处处以“严”的精神、“实”的作风推动各项工作扎实开展，推动各领域新风扑面，举国上下为之一振。

在全会决定起草过程中，180多项重大举措向世人展示了中国共产党认认真真讲法治、扎扎实实抓法治的决心和魄力。

这信心，来源于以问题为导向、猛药去疴的改革蓝图——

立良法以行善治。针对长期以来立法过程中存在的部门化问题、地方保护主义问题，全会决定强调，综合性、全局性、基础性等重要法律起草由人大主导，完善立法专家顾问制度，推进科学立法、民主立法。

徒法不足以自行。针对有法不依、执法不严、违法不纠等群众反映强烈的突出问题，全会决定提出依法全面履行政府职能、深化行政执法体制改革等 6 项举措，为到 2020 年基本建成法治政府夯实基础。

公正是法治的生命线。针对司法公信力差的问题，全会决定从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等方面提出一系列举措，为加快建设公正高效权威的社会主义司法制度提供了保障。

让法律成为全民的信仰。针对守法意识淡薄的问题，全会决定要求从小学开始，把法治课纳入到各阶段国民教育中，把法治建设成效纳入领导干部政绩考核体系，引导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。

这信心，来源于实现建设社会主义法治国家所具有的坚实保障——

从建设高素质法治专门队伍到加强法律服务队伍建设再到创新法治人才培养机制，全会决定为建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍描绘的路径清晰可见。

从要求各级领导干部带头遵守法律，到健全党领导依法治国的制度和工作机制；从坚决查处执法犯法、违法用权等行为，到发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，全会决定为从严治党扎紧法律和党规党纪之笼，为建设社会主义法治国家铸就坚强领导核心。

.....

奉法者强，则国强；奉法者弱，则国弱。


一个个科学论断，一项项创新举措，中国共产党领导的中国特色社会主义法治实践全面展开，治国理政迈向法治化新境界。

伴随着党的十八届四中全会决定贯彻实施，国家治理领域必然迎来一场广泛而深刻的变革，一个充满生机的法治中国正在向我们走来。



(《人民日报》2014年10月30日第1版)

## 开创法治中国新天地（法治中国 铿锵前行） ——以习近平同志为总书记的党中央全面推进依法治国述评

 金秋十月，世界的目光聚焦北京。中国共产党十八届四中全会大幕将启。“依法治国”，以其鲜明的时代特征，第一次镌刻在党的中央全会的历史坐标上。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央从实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的战略高度，紧紧围绕“全面推进依法治国”这一全党作出的战略抉择，高扬法治精神、发展法治理论、运用法治思维、创新法治方式，在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的道路上迈出了坚实步伐。

即将召开的十八届四中全会，既是对我们党法治思想、法治实践的总结，更将掀开“全面推进依法治国”的崭新一页。

依法治国，中国共产党人的时代命题

“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。”

法治，中华民族发展进步的艰辛探索。

法治，实现国家长治久安的必由之路。

历史的演进为中国全面推进依法治国开启了时间窗口——党的十八大作出全面推进依法治国战略部署，强调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。

站在新的历史起点上，以习近平同志为总书记的党中央担当起时代赋予的使命，从“坚持国家一切权力属于人民的宪法理念”到“提高立法科学化、民主化水平”，从“法律要随着实践发展而发展”到“凡属重大改革都要于法有据”，从“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”到“把权力关进制度的笼子里”……一系列重大思想重要论断，一系列关键部署核心举措，为全面推进依法治国指明了方向，为党治国理政提供了根本遵循。

此时的中国，全面建成小康社会的“时间表”已进入倒计时，而经济社会发展则面临许多新形势新课题——

经过 30 多年改革开放，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；改革进入“深水区”，必须通过法治形成更加规范有序推进改革的方式；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……

“时代已经给出命题，用法治思维和法治方式迈过前进道路上的沟沟坎坎，考验着新一届党中央的智慧和魄力。”中国社会科学院学部委员、法学所所长李林说。

党的十八大之后不久，2012 年 12 月，习近平总书记出席首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会并发表重要讲话。讲话从坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路、不断推进社会主义政治制度自我完善和发展的高度，鲜明提出坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的重要思想。

“依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是党在新的历史条件下执政的基本方式，依法行政是各级政府的基本准则；法治国家是主体，法治政府是重点，法治社会是基础。”国务院法制办副主任袁曙宏指出，总书记提出的“两个坚持”是建设法治中国的总布局。

在这一总布局的架构下，党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央作出一系列理论阐述，不断丰富和完善全面推进依法治国的重要思想——

“坚持中国特色社会主义政治发展道路，关键是要坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。”

“宪法是国家的根本法，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法行政首先要坚持依宪执政。”

“坚持和完善人民代表大会制度，必须全面推进依法治国。发展人民民主必须坚持依法治国、维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化，使这种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。”

“坚持依法治国和以德治国相结合，把法治建设和道德建设紧密结合起来，把他律和自律紧密结合起来，做到法治和德治相辅相成、相互促进。”

.....

这些重要论述，既有对多年来党的治国理政思想的一脉相承，又有应对新形势、新挑战、新任务的创新发展，为新时期全面推进依法治国指明了前进方向。

“我国经济社会已经发展到了一个新的阶段，人民群众的民主意识、法治意识和权利意识日益增强，再像过去那样运用权力思维、行政思维甚至人治思维来管理国家和社会已经不行了。”袁曙宏说。

时代呼唤依法治国，群众期盼依法治国。

以习近平同志为总书记的党中央直面经济社会发展的热点、焦点、难点问题，积极回应群众呼声，对全面推进依法治国作出全面部署——

在十八届中央政治局第四次集体学习时，习近平总书记强调：“要完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废并举，提高立法科学化、民主化水平，提高法律的针对性、及时性、系统性。”

在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上，习近平总书记强调：“坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究现象，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。”

在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上，习近平总书记指出：“要依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，决不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。”

在中央政法工作会议上，习近平总书记强调：“我们党的政策和国家法律

都是人民根本意志的反映，在本质上是一致的。党的政策是国家法律的先导和指引，是立法的依据和执法司法的重要指导。”

在中央政治局第五次集体学习时，习近平总书记指出：“要更加科学有效地防治腐败，全面推进惩治和预防腐败体系建设，提高反腐败法律制度执行力，让法律制度刚性运行。”

……

专家指出，以习近平同志为总书记的党中央，在全面推进依法治国进程中，既有理论层面的深邃思考，又有立法、执法、司法、守法等方面的具体部署，展现出系统推进、重点突破的态势。

依法治国，中华大地上的生动实践

“全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，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，不断开创依法治国新局面。”

党的十八大以来，在全面推进依法治国的战略指引下，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设等各个领域，在前所未有的广度和深度上，向着制度化、法律化不断推进，法治国家、法治政府、法治社会建设向纵深发展。我们党运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾的能力不断提高，良好的法治环境正在形成。

党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角。如何处理深化改革所必需的“破”与法律规定上“立”之间的关系，成为检验执政者依法执政、依法治国的一个风向标。

2014年2月28日，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调，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。

海外媒体评价说，法治是一个国家走向现代文明的标志，也是改革成功与否的界限，正如习近平所言，凡重大改革都要于法有据，确保在法治轨道上推进。

中国特色社会主义法律体系形成以后，国家和社会生活的各个方面总体上已经有法可依。“全面深化改革，首先要求坚持依法办事，运用法治思维和法治方式推进各项改革举措。”全国人大常委会法工委副主任阚珂说。

根据党中央的统一部署，立法机关集中开展对法律的“立改废”工作，既释放了依法治国的强烈信号，也为全面深化改革能够按照“施工图”蹄疾步稳地向前推进提供了法律保障。

“在全面深化改革的今天，我们党要实现改革意图，尤其需要运用法治思维和法治方法来指导立法工作，将党内通过的改革举措，通过国家制度的形式科学地固定下来，在程序化的环节中予以落实。”中国人民大学法学院教授陈卫东说。

法治是安邦固本的基石。让权力在法治的框架内运行，严格依法行政，营造透明有序、公平正义的市场环境，是执政党必须完成的一项重要任务。

党的十八大以来，党中央坚持积极稳妥、循序渐进、成熟先行，抓住主要矛盾和重点问题，把政府职能转变放在更加突出的位置，深入推进行政体制改革。

“政府职能转变到哪一步，法治建设就要跟进到哪一步。”在党的十八届二中全会上，习近平总书记发表的重要论断，表明了中国共产党依法执政的决心和意志。

从一批批行政审批事项取消和下放，到工商登记制度改革的全面铺开；从一份份“权力清单”的公布，到行政事业性收费的减少，在党中央的统一部署下，简政放权不断向纵深推进。

“这背后是市场主体‘法无禁止即可为’，政府‘法无授权不可为’理念的强大支撑。”中国行政体制改革研究会副秘书长张占斌说。

当前，我国正面临复杂多变的外部环境，发展中不平衡、不协调、不可持续的问题依然突出，影响社会稳定的因素大量存在。广大人民群众政治参与意识不断增强，对促进社会公平正义、保障自身合法权益的要求日益提高。

近年来，佘祥林、赵作海等冤错案的曝光，使公正司法问题再次进入人们的视野，加快推进司法体制改革，提上了党和政府的议事日程。

“一个国家实行什么样的司法制度，归根到底是由这个国家的国情决定的。评价一个国家的司法制度，关键看是否符合国情、能否解决本国实际问题。”陈卫东说，党的十八届三中全会对司法体制改革作出重大部署，表明了中央对司法体制改革的高度重视。

延续半个世纪的劳教制度退出历史舞台，密集出台防范冤假错案制度规定，建立涉法涉诉信访依法终结制度，全面推进审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开三大平台建设，严格规范减刑、假释、保外就医程序，健全错案防止、纠正、责任追究机制，司法人员分类管理、司法责任制、省以下地方法院检察院人财物统一管理……党的十八大特别是十八届三中全会以来，一系列司法体制机制改革举措相继推出，着眼全局谋划、注重顶层设计、解决现实问题。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，这是全面推进依法治国的重要指针。

习近平总书记明确指出，要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚持依法治国基本方略和依法执政基本方式，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。

治国必先治党，治党务必从严，这是执政党的自觉担当，更是依法治国的必然要求。

善于运用法治思维和法治方式反对腐败，这是以习近平总书记为总书记的党中央加强党的建设、推进依法治国的一个重要思想。加强党内法规制度建设，扎紧制度的笼子，是党要管党、从严治党的重要体现。

党的十八大后，党中央集中清理党内法规，1978年以来制定的党内法规和规范性文件，近四成被废止或宣布失效。去年5月，两部党内的“立法法”《中国共产党党内法规制定条例》及《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》公布。

党必须和善于通过法律来治国理政，以确保国家政权运行的制度化、规范化、有序化。

中央党校党建部教授任铁缨说，集中清理之后，适应世情国情党情的发展变化，在党内法规和规范性文件中吸纳这些年党建创新的成果，党的法规制度

将更加具有生命力，将为管党治党、执政治国提供更好的制度保障。

依法治国，实现中国梦的康庄大道

“我们必须坚持把依法治国作为党领导人民治理国家的基本方略、把法治作为治国理政的基本方式，不断把法治中国建设推向前进。”

一年前，党的十八届三中全会作出全面深化改革的战略决策，提出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改革总目标。

今天，党的中央全会将研究全面推进依法治国的重大问题，以法治促进国家治理体系和治理能力现代化的方向已然清晰，中国特色社会主义法治道路的前景呈现眼前。

——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，这是法治中国的根本遵循；

——形成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，形成完善的党内法规体系，这是法治中国的制度基石；

——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，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，这是法治中国的实现路径。

全面推进依法治国，必须高扬宪法精神、维护宪法权威，加快建设社会主义法治国家——

宪法是国家的根本大法，是治国安邦的总章程。中国特色社会主义政治发展道路的核心思想、主体内容、基本要求，都在宪法中得到确认和体现。

依法治国首先是依宪治国，依法执政关键是依宪执政。

党的十八大报告提出：党领导人民制定宪法和法律，党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。

宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。

习近平总书记明确要求，全国人大及其常委会和国家有关监督机关要担负起宪法和法律监督职责，加强对宪法和法律实施情况的监督检查，健全监督机

制和程序，坚决纠正违宪违法行为。

“宪法权威就是宪法得到全社会普遍的认同、自觉遵守、有效维护的一种理念、文化与力量，表现为宪法至上，所有的公权力、国家活动都要受宪法的约束。”中国人民大学法学院院长韩大元说。

全面推进依法治国，必须运用法治思维、创新法治方式，积极探索实践、拿出真招实招——

科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，是复杂庞大的系统工程。依法治国需要在每一个具体目标的落实中得到检验。

党的十八届三中全会决定提出：“建立科学的法治建设指标体系和考核标准。”

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任徐汉明认为，建立这样的体系和标准，可以使国家法治化进程得到“方向标”的引领和“观察仪”“监测器”的评价，可以适时防止、预警、纠正破坏法治现象的发生，使法治成为国家治理体系和治理能力现代化必不可少的“助推器”。

全面推进依法治国，必须学习借鉴、发展继承法治理论，走出一条中国特色社会主义法治道路——

中国的今天是从中国的昨天和前天发展而来的。

习近平总书记不久前在中央政治局第十八次集体学习时强调了“礼法合治，德主刑辅”这一中国古代治国理政的精髓要旨。

“这是执政党治国理政认识的重大提升，为科学汲取古人治国理政智慧提供了镜鉴。”专家指出，“数千年来，‘礼’与‘德’伴随中华民族走过一条不同于其他国家和民族的文明发展道路，也必将在依法治国的进程中发挥巨大的推动作用。”

法国思想家卢梭曾说：“一切法律中最重要法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里”。

对一个国家而言，治理体系和治理能力与这个国家的历史传承和文化传统密切相关。解决中国的问题只能在中国大地上探寻适合自己的道路和办法。

对国家的公民而言，对于法、礼、德等规则的遵守，就是要把富强民主、



文明和谐，自由平等、公正法治，爱国敬业、诚信友善的社会主义核心价值观，内化于心、外化于行。

“法律和道德都是社会行为规范，而最高境界的守法是恪守社会公德、职业道德和家庭美德，最低限度的守法是做到法律的底线不能逾越、道德的红线不能触碰，法律的义务不能弃、道德的责任不能丢。”李林指出。

依法治国，贵在树立法治理念，追求法律至上、公平正义、尊重程序、保障人权的法治精神；培育法治精神，重在让人们对象法治形成信仰，使法治变成人们的生活方式。


一切难题，只有在改革中才能破解；一切愿景，只有在实干中才能实现。

建设法治中国，是中国特色社会主义的内在要求，是实现中华民族伟大复兴中国梦的康庄大道。以党的十八届四中全会召开为新起点，以习近平同志为总书记的党中央，必将带领全党全军全国各族人民，开创法治中国更加光明的前景。（《人民日报》2014年10月20日第1版）

## **《人民日报》评论员六论深入学习贯彻十八届四中全会精神**

### **为中华民族伟大复兴提供法治保障**

#### **——一论深入学习贯彻十八届四中全会精神**

对于行进在现代化之路上的中国，法治是繁荣稳定的基石；对于掌舵民族复兴航船的中国共产党，法治是执政兴国的支撑。

在全面建成小康社会的关键阶段，在全面深化改革的攻坚时期，党的十八届四中全会以依法治国为主题，吹响了建设社会主义法治国家的进军号。全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，是我国历史上第一个关于加强法治建设的专门决定，凝聚了全党智慧，体现了人民意志，是指导新形势下全面推进依法治国的纲领性文件。全会强调，全面推进依法治国是事关我们党执政兴国的一个全局性问题，必须将学习贯彻全会精神作为一项重要政治任务，扎实抓好落实。

“以律均清浊，以法定治乱。”如果说 17 年前党的十五大提出依法治国基本方略，开启了社会主义法治国家建设的伟大航程，那么十八届四中全会再次部署全面推进依法治国，则是在这条道路上的一次历史性跨越，体现了我们党在治国理政上认识的突破、手段的创新。全会提出的新观点、新举措，必将提升国家治理体系和治理能力现代化水平，为中国特色社会主义事业提供制度框架，为中华民族伟大复兴提供法治保障。

全面推进依法治国，是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训作出的重大抉择。改革开放以来，从提出依法治国基本方略，到确定依法执政基本方式；从中国特色社会主义法律体系形成，到建设法治政府、完善司法体制，中国发展的进程，也正是法治进步的过程。实践证明，什么时候重视法治、法治昌明，什么时候就国泰民安；什么时候忽视法治、法治松弛，什么时候就国乱民怨。要实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好，必须更好发挥法治的引领和规范作用。

全面推进依法治国，是全面建成小康社会和全面深化改革的重要保障。今日中国，改革发展稳定任务之重，矛盾风险挑战之多，可说前所未有。快速发展期，面对多元利益诉求如何定纷止争，促进公平正义？改革深水区，面对多样实践探索如何划定边界，掌握改革航向？社会转型期，面对多变思想观念如何调和鼎鼐，凝聚广泛共识？越是在关键时刻，越需要发挥法治的作用，让我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。


全面推进依法治国，是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑。治理一个国家、一个社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大的规矩。要跳出“历史周期律”、实现长期执政，要走好“中国道路”、实现党和国家长治久安，必须以法治提供根本性、全局性、长期性的制度保障。要准确把握全会精神，深入贯彻全会决定，就需要把法治的作用和地位，放在这样的高度来理解。

这次全会提出了 180 多项重要改革举措，涵盖了依法治国各个方面。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任务，历史性地摆在了我们面前，法治中国的宏图正在徐徐展开。只有以只争朝夕的精神和善作善成

的作风，落实好全会的重要精神和全面部署，才能沿着法治道路、建设法治中国，走向中华民族的伟大复兴。（《人民日报》2014年10月25日第1版）

## 准确把握全面推进依法治国总目标

### ——二论深入学习贯彻十八届四中全会精神

目标引领方向，目标凝聚力量。全面推进依法治国，必须走正确的道路，必须树立明确的目标，才能汇磅礴之力、收长远之功。

刚刚闭幕的党的十八届四中全会提出，全面推进依法治国的总目标，就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。这一总目标，是贯穿全会精神的一条主线，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了工作重点和总抓手，对我们全面推进依法治国具有纲举目张的意义，为我们推进社会主义法治建设提供了基本遵循和行动指南。只有准确把握这一总目标，才能把全会精神学习好、贯彻好、落实好。

准确把握总目标，就要坚定不移走中国特色社会主义法治道路。实践证明，中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。现在，我们建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，都是对中国特色社会主义法治道路的坚持和拓展。在这一根本性问题上，我们必须树立自信、保持定力，坚持走中国特色社会主义法治道路，去实现全面推进依法治国的总目标。

准确把握总目标，就要明确全面推进依法治国的总抓手。全面依法治国各项工作都要围绕总目标来部署、来展开，涉及很多方面，在实际工作中必须有一个总揽全局、牵引各方的总抓手，这就是建设中国特色社会主义法治体系。法治体系是国家治理体系的骨干工程，也是社会主义法治建设的基础工程。只有加快形成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，形成完善的党内法规体系，才能不断为法治建设提供动力、激发活力，切实把全会部署落到实处。


准确把握总目标，就要深刻认识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重大意义。“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”，我们正

处于全面深化改革的攻坚时期、处于实现国家治理体系和治理能力现代化的关键阶段，只有在法治轨道上全面深化改革、在法治轨道上推进治理现代化，才能在具有许多新的历史特点的伟大斗争中赢得新胜利，确保国家长治久安，不断开拓中国特色社会主义更加广阔的发展前景。

立治有体，施治有序。正如全会对依法治国总目标的阐释，既包括坚持中国共产党领导、坚持中国特色社会主义制度等根本政治方向，也包括形成五大法治体系的重点任务、“三个共同推进、三个一体建设”的基本原则、“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的基本要求。我们要深刻理解、全面把握总目标的丰富内涵，从党和国家事业发展全局来把握总目标、落实总目标，才能谋划有主见、做事有章法，不断推动依法治国进程。

蓝图已绘就，目标在召唤，人民在期盼，社会主义法治建设站在了新的历史起点上。把思想和行动统一到十八届四中全会的重大决策部署上来，在党的领导下依法治国、厉行法治，我们就一定能实现全面推进依法治国总目标，开创法治中国的新境界。（《人民日报》2014年10月26日第1版）

## 把党的领导贯彻到依法治国全过程 ——三论深入学习贯彻十八届四中全会精神

全面推进依法治国，首先要坚持正确的发展方向；建设社会主义法治国家，关键要有坚强的政治保障。

“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。”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，提出“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政”，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。

1978年，中国只有宪法和婚姻法等寥寥几部法律。而截至2014年3月，我国现行有效法律，已经达到242部。这样的数字，折射中国法治建设的历史性成就。科学立法推动社会转型，简政放权打造法治政府，司法改革保障公平正义，法治思维化解矛盾纠纷……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。此次全会，再次部署全面推进依法治国，正是我们党在治国理政上的自我完善、自我提高，体现了一以贯之的治国思想、执政理念。

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。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。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。党的领导和社会主义法治是一致的，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。把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来，是我国法治与西方所谓“宪政”的根本区别。


当前，社会转型进入深水区，法治的作用和地位更加凸显。从打虎拍蝇反腐败到全面深化改革，从民生持续改善到生态文明建设，要把依法治国方略落到实处，离不开党的领导。全面推进依法治国，既需要顶层设计，也需要末端治理，党总揽全局、协调各方的作用至关重要。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。

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。一方面，要坚持党的领导核心作用，统筹依法治国各领域工作，确保党的主张贯彻到依法治国全过程和各方面。另一方面，要改善党对依法治国的领导，不断提高党领导依法治国的能力和水平。党要坚持依法治国、依法执政，自觉在宪法法律范围内活动，党员干部要提高法治思维和依法办事能力，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

恩格斯说过，一个新的纲领毕竟总是一面公开树立起来的旗帜，而外界就根据它来判断这个党。全面推进依法治国，只要我们党旗帜鲜明了，全党都行动起来了，全社会就会跟着走。把党的领导贯彻到依法治国全过程，我们就一定能完成好执政使命，建设好法治中国。（《人民日报》2014年10月27日第1版）

## 用法治为全面深化改革护航

## ——四论深入学习贯彻十八届四中全会精神

改革驶入深海，离不开法治护航。实现全面建成小康社会的奋斗目标，落实全面深化改革的顶层设计，都需要法治提供全方位保障。

党的十八届四中全会强调，全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，必须全面推进依法治国。这一论断，深刻阐明了法治与全面深化改革的关系。中国社会进入深刻变革期之后，无论是统筹社会力量、平衡社会利益，还是调节社会关系、规范社会行为，都需要在法治轨道上推进，依靠法治解决各种社会矛盾和问题。全面推进依法治国，是确保各项改革事业既生机勃勃又井然有序的必然要求。

改革开放以来，从我们党对“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的反复强调，到党的十五大、十六大、十七大一以贯之强调落实依法治国基本方略，再到党的十八大强调更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，法治与改革始终相伴随。从十八届三中全会部署全面深化改革，到这次四中全会部署全面推进依法治国，之间有着深刻的内在逻辑，就是要在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，在全面深化改革总体框架内推进依法治国各项工作，在法治保障下不断深化改革。

今天，改革进入攻坚期和深水区，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，如不及时以法治方式疏浚改革洪流，以法治思维化解矛盾淤积，减少利益调配带来的社会震荡，缓解结构调整造成的转型阵痛，势必引发新的矛盾。在法治的引领下推进改革，在法治的框架内规范改革，是中国改革持续向前的基本保障。

建设一个更加公平正义的社会，是改革的应有之义。中国的改革发展早已令世界瞩目，但也要看到，以往发展中产生的不平衡、不协调、不可持续问题依然存在，人民群众对社会公平正义的呼声也日益高涨。法治是社会稳定的“压舱石”，也是人民维护合法权益的“重武器”。直面问题、聚焦问题，坚持人民主体地位，坚持法律面前人人平等，发挥法治调和鼎鼐的作用，强化对权力的制约和监督，切实促进公平正义，才能保证改革的正确方向和顺利推进。


市场经济是法治经济，和谐社会是法治社会。推进国家治理体系和治理能

力现代化，必须搞好法治建设。改革经验告诉人们，市场只有和法治相结合，才能克服市场机制的盲目性。同样，在和谐社会建设中，需要从解决人民最关心的教育、就业、收入分配、社会保障、医药卫生、住房等问题入手，依靠法治营造更加公平、和谐、有序的社会环境。

舟楫相配，得水而行。全面深化改革与全面推进依法治国，如车之两轮、鸟之两翼，共同推动全面建成小康社会的事业滚滚向前，共同放飞实现中华民族伟大复兴的中国梦。（《人民日报》2014年10月28日第1版）

## 以法治守护公平正义的核心价值

### ——五论深入学习贯彻十八届四中全会精神

公正是法治的生命线。公平正义是我们党治国理政的一贯主张，也是社会主义社会的核心价值。“法者，天下之公器”，促进社会公平正义，离不开法治的有力保障。

党的十八届四中全会着眼于依法治国与公平正义的有机统一，从立法、执法、司法、守法等各个方面，对以法治促进社会公平正义作出了全方位部署。学习贯彻全会精神，一个重要方面，就是要在社会主义法治建设实践中，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，以法治守护公平正义的核心价值。


法律是治国之重器，良法是善治之前提。以法治维护公平正义，科学立法是引领。把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实，才能筑牢人们共享人生出彩机会的坚实平台。

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。以法治维护公平正义，严格执法是关键。法律面前人人平等，任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都不得有超越宪法法律的特权。“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”，解决好执法不规范、不严格、不透明、不文明等问题，惩治执法腐败现象，才能确保法律公正、有效实施，牢牢树立起法治权威。

司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。以法治维护公平正义，公正司法是保障。“凡法事者，操持不可以不正”，无论是确保依法独立公正行使审判权和检察权，还是优化司法职权配置更好服务于民，或是完善人民陪审员制度、保障人民群众参与司法，都是为了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，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。以法治维护公平正义，全民守法是基础。“法令既行，纪律自正，则无不治之国，无不化之民”。依法治国是一个系统工程。各级领导干部首先要对法律怀有敬畏之心，不能以言代法、以权压法、徇私枉法，而应带头依法办事、带头遵守法律，担当起法治建设的责任。同时，也要弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，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。全民积极投身全面推进依法治国伟大实践，国家长治久安、人民幸福安康就有了最可靠的保证。（《人民日报》2014年10月29日第4版）

## 坚持中国特色社会主义法治道路 ——六论深入学习贯彻十八届四中全会精神

道路决定命运，道路引领未来。全面推进依法治国，必须走对路。如果路走错了，南辕北辙了，那再提什么要求和举措也都没有意义了。

党的十八届四中全会强调，中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。坚持和拓展中国特色社会主义法治道路，这是贯穿全会决定全篇的一条红线，是管总的东西。在走什么道路这个根本问题上，全会释放了明确的信号、指明了正确方向，为建设社会主义法治国家提供了重要遵循和行动指南。

从1954年制定新中国第一部宪法，到改革开放后重启“法律之门”；从十五大确立依法治国基本方略，到2010年中国特色社会主义法律体系形成，我们在长期治国理政的实践中，探索出了一条独具特色的法治建设道路。这条中国



特色社会主义法治道路，是中国特色社会主义道路的重要内容。沿着这条道路前行，既不罔顾国情、超越阶段，也不因循守旧、墨守成规，更不全面移植、照搬照抄，才能解决中国法治建设中的重大问题，更好地维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定。在坚持和拓展中国特色社会主义法治道路这个根本问题上，我们要树立自信、保持定力。

中国特色社会主义法治道路，核心要义包括三个方面，一是坚持党的领导，二是坚持中国特色社会主义制度，三是贯彻中国特色社会主义法治理论。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；中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础，是全面推进依法治国的根本制度保障；中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义法治体系的理论指导和学理支撑，是全面推进依法治国的行动指南。只有牢牢把握好这三个方面，才能确保中国特色社会主义法治体系的制度属性和前进方向，才能立足中国实际建设好社会主义法治国家。

走中国特色社会主义法治道路是一个重大课题，有许多东西还需要深入探索，但基本的东西必须长期坚持。只有坚持中国共产党的领导，才能有力有序推进法治建设，这是根本保证；只有坚持人民主体地位，才能从根本上保障人民权益，这是本质要求；只有坚持法律面前人人平等，才能维护社会公平正义，这是基本原则；只有坚持依法治国和以德治国相结合，才能实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰，这是基本方式；只有坚持从中国实际出发，才能与国情相适应、与社会相对接，这是基本前提。这“五个坚持”，是我们在长期实践中总结出来的基本经验，决定着我們能不能搞好法治建设、迈向法治中国。

党的十八届四中全会吹响了全面推进依法治国的号角。广大干部群众特别是各级领导，应当毫不含糊、立场坚定，不为噪音杂音所扰，不为错误思潮所惑，坚定不移地走中国特色社会主义法治道路，推进国家治理体系和治理能力现代化，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。（《人民日报》2014年10月30日第1版）

# 领导干部要做学法尊法守法用法的模范

刘云山

中央党校 2014 年秋季学期第二批进修班开学，正值党的十八届四中全会闭幕不久。学习贯彻全会精神，是当前和今后一个时期全党全国的一项重大政治任务。习近平总书记在十八届四中全会第二次全体会议上对贯彻落实全会精神提出明确要求，特别强调要发挥好各级党组织和广大党员干部在依法治国中的重要作用；强调各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，要对法律怀有敬畏之心，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、维护稳定的能力；强调要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要依据。这些要求归结起来就是，领导干部要带头学习法律、带头敬畏法律、带头遵守法律、带头依法办事。这里，我围绕学习贯彻《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和习近平总书记重要讲话精神，重点就领导干部做学法尊法守法用法的模范，谈几点认识和体会。

## 一、领导干部带头学法尊法守法用法是全面推进依法治国的关键所在

全面推进依法治国，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。要把法治中国建设的蓝图和纲领落到实处，需要全党全社会共同努力，关键在于各级领导干部的态度、决心和行动。应当看到，领导干部是我们党执政的骨干力量、中坚力量，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，在法治轨道上促进改革发展、维护社会稳定，要靠领导干部去组织、去推动，需要领导干部的法治意识、法治素养有一个大的提升；领导干部负有保障法律实施、法

律执行的基本职责，能不能推动和确保秉公执法、公正司法，直接关系到法治权威的树立，关系到法治秩序的形成和法治建设的成效；领导干部是法治实践的引领者、示范者，自身带头了、做好了，就能以上率下，带动全体人民弘扬法治精神，积极投身法治中国建设。

从总体上讲，当前党员干部法治观念在不断增强，依法办事能力也在不断提高，但与全面推进依法治国的要求还存在着不适应、不符合的问题，领导干部不懂法、不敬法、不守法的现象依然存在。一些领导干部法治意识淡薄，人治思想、长官意志严重，以言代法、以权压法，凡事自己说了算，脑子里没有法律这根弦。有的认为依法办事条条框框多、束缚手脚，只要能办成事，什么办法都可以用；有的把法律当摆设，不履行法定职责，使一些法律法规变成一纸空文；有的目无法纪、滥用权力，知法犯法、徇私枉法，随意插手司法案件，办关系案、人情案、金钱案，群众反映强烈。解决领导干部法治意识、法治能力不强的问题，已经成为完善国家治理、推进法治建设必须抓好的紧迫任务。

当今时代是法治时代，党领导全面推进依法治国，领导干部带头学法尊法守法用法是题中应有之义。领导干部是否称职，很重要的一个方面就是看有没有法治意识、具不具备法治能力、能不能坚持依法办事。这就需要各级领导干部顺应时代要求，带头学法尊法守法用法，努力做法治型领导干部。在学法上，应当更加全面深入，做到先学一步、高出一筹；在尊法上，应当更加坚定自觉，真正内化于心、外化于行；在守法上，应当更加严格自律，时时处处以宪法法律为准绳；在用法上，应当更加积极主动，养成遇事找法、办事依法、解决问题靠法的行为习惯，以自己的模范行动，带动全社会树立对法治的信仰，汇聚起建设法治中国的强大力量。

## **二、领导干部要带头树立和弘扬社会主义法治理念、法治精神**

法治理念、法治精神是法治的灵魂，涉及法治的根本性质，涉及法治建设走什么道路、把握什么原则、朝着什么方向前进等基本问题。领导干部做学法尊法守法用法的模范，首先要牢固树立和带头弘扬社会主义法治理念、法治精神，在事关根本的重大问题上保持清醒认识。

一是增强走中国特色社会主义法治道路的自觉性坚定性。一个国家走什么

样的法治道路、建设什么样的法治体系，取决于这个国家的根本性质、基本国情和传统文化。全会鲜明提出坚定不移走中国特色社会主义法治道路，深刻阐明“五个坚持”的基本原则，为推进法治建设确立了总遵循、总依据。中国特色社会主义法治道路是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是中国特色社会主义道路的重要内容，反映了中国特色社会主义制度的本质要求。全会阐明中国特色社会主义法治道路，就是要把我们的法治纲领更鲜明地立起来，把我们的法治旗帜更高地举起来，向全社会释放正确而又明确的信号。这就要求各级领导干部在坚持中国特色社会主义法治道路上保持高度自信和坚强定力。要深刻认识中国特色社会主义法治道路是建设社会主义法治国家的唯一正确道路，深刻认识这条道路的丰富内涵和核心要义，深刻认识这条道路的独特价值和政治优势，做到虔诚而执着、至信而深厚，不被杂音噪音所惑，决不搞全盘西化、照搬照抄。

二是增强在党的领导下全面推进依法治国的自觉性坚定性。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。党的领导和法治的关系是法治建设的核心问题，是否坚持党的领导是区分中国法治道路和西方法治模式的分水岭。各级领导干部在党的领导和法治关系这个核心问题上一定要保持清醒，深刻认识党的领导与人民当家作主、依法治国有机统一，在坚持党的领导问题上任何时候都不能有丝毫含糊和动摇；深刻认识我们发展的民主是党领导人民当家作主的社会主义民主，不是西方所谓的“宪政民主”，从而划清社会主义民主与资本主义民主的界限；深刻认识全面推进依法治国必须坚持党的领导，而决不是削弱党的领导，切实把党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法贯穿到法治建设全过程，把全会《决定》提出的“三统一”、“四善于”要求落实到法治建设各方面。

三是增强法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民的自觉性坚定性。我们党是全心全意为人民服务的马克思主义政党，我们国家是人民当家作主的社会主义国家，我们的宪法法律是人民意志的集中体现，保证人民在全面推进依法治国中的主体地位是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本特征。全会《决定》明确指出，人民是依法治国的主体和力量源泉，全面

推进依法治国，必须坚持人民主体地位，真正做到法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。这就要求各级领导干部牢牢把握人民在法治建设中的主体地位，深刻认识我们的法治是保障人民权利和自由、规范人们行为的，是为最广大人民服务而不是为少数人服务的，切实把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治建设各方面；深刻认识人民权益靠法律保护、法律权威靠人民维护，应充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性，引导人们都来做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

四是增强坚持宪法法律至上、法律面前人人平等的自觉性坚定性。倡导法治、厉行法治，说到底还是要突出法的地位、强化法的作用，真正使法律法规成为社会生活的规范和人们行为的准绳。宪法是国家的根本法，法律是治国之重器，只有把宪法法律的权威立起来，才能使法治的力量强起来。全会《决定》明确提出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。这就要求各级领导干部坚定不移坚持宪法法律至上，深刻认识宪法法律是党和人民意志的根本体现，维护宪法法律权威和尊严就是捍卫党和人民共同意志的权威和尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民意志的实现，从而敬畏宪法法律，牢固树立对社会主义法治的信仰；深刻认识平等是社会主义法律的基本属性，是社会主义法治的基本要求，无论职务高低、权力大小、贡献多少，都没有超越宪法法律的特权，都没有法外之地、法外之人，都不能搞法不责众、法外开恩，始终坚持法律面前人人平等，牢记法律红线不可触、法律底线不可越，自觉依照宪法法律行使权力和权利、履行职责和义务。

五是增强坚持依法治国和以德治国相结合的自觉性坚定性。法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律和道德，一个写在法典上，一个写在人心里，两者相辅相成、相互促进，共同发挥着规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的重要作用。可以说，法治与德治犹如车之两轮、鸟之两翼，并行不悖、缺一不可。很难想象，一个缺乏道德责任感、缺乏向上向善精神的社会，能够培育出遵守规矩、遵守法治的社会环境。各级领导干部要深刻认识法治和德治的辩证关系，强化一手抓法治、一手抓德治的意识，大力弘扬社会主义核心价

价值观，弘扬中华传统美德，更好地以道德滋养法治精神，为依法治国创造良好人文环境。要坚持身教重于言教，切实加强个人品德修养，按照共产党人的道德标准从政、为官、做人，以自己的人格魅力引领社会风尚、培育法治文化。

### 三、领导干部要不断提高法治思维和依法办事能力

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。领导干部带头学法尊法守法用法，重在付诸实践、知行合一，切实把法治理念和法治精神体现到工作实践之中，不断提高运用法治思维、法治方式解决问题的能力。

第一，要善于运用法治思维和法治方式想问题、作决策。在全面推进依法治国大背景下干工作、作决策，必然受到严格的法律约束。如果没有法治思维，不养成依法办事的习惯，科学决策、民主决策就无法落实。现在，各方面都在讲新常态，新常态就要有新观念，而新观念的一个重要方面就是树立法治思维。现实中，一些领导干部拍脑袋决策，一些地方重大项目盲目上马，常常留下半拉子工程、烂尾工程，还有的决策违背公共利益，导致内幕交易。出现这些问题，一个重要原因是违背依法决策的原则，没有遵循基本的法定程序。法律不是点缀，更不是累赘，而是有效决策、正确决策的基本保障。这就要求领导干部每作一项决策，都要认真想一想是否有权决策、有多大权限决策，想一想决策的法律依据是什么、法定程序是什么、法律责任是什么。全会《决定》提出健全依法决策机制，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，这必将对领导干部养成依法决策、依法办事的习惯产生积极推动作用。

第二，要善于运用法治思维和法治方式深化改革、促进发展。法治是改革的压舱石、发展的助推器，很大程度上决定着改革的命运、发展的成败。随着改革进入攻坚期、深水区，触及的深层次问题增多，各种风险和挑战增多。改革能不能健康有序、行稳致远，越来越取决于法治体系是否健全，取决于厉行法治是否有力。可以说，在法治轨道上推进改革，更加重视发挥法治的引领和规范作用，是新形势下全面深化改革的鲜明特点。这就要求各级领导干部深刻认识法治对于全面深化改革的特殊重要意义，自觉在法治基础上凝聚改革共识，

善于用法治方式化解改革风险，使各项改革举措做到于法有据。对实践证明行之有效的改革成果，要及时以法律形式固化下来；对实践条件还不成熟、需要先行先试的改革举措，要按照法定程序作出授权；对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止，确保改革在法治框架内运行。

第三，要善于运用法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定。当前，我国经济社会正处在深刻变革之中，一方面，利益主体越来越多元，平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为的难度越来越大；另一方面，人们的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，对各项工作公正性、透明度的要求越来越高。这些都迫切需要我们更加注重运用法治方式来解决。在现实中，一些领导干部存在“搞定就是稳定、摆平就是水平”等观念，遇到问题动辄采取高压手段、进行强制处置，不但没有化解矛盾反而激化了矛盾。各级领导干部要积极适应治理能力现代化的新要求，进一步强化法治在维护群众权益、调处利益关系中的权威地位，强化法治在化解社会矛盾、维护和谐稳定中的保障作用，积极推进多层次多领域的依法治理，不断提高社会治理的法治化水平。要善于引导群众理性合法地表达利益诉求，始终坚持依法办事，切实解决好“花钱买平安”、息事宁人的问题，解决好信访不信法、信闹不信法、信钱不信法、信权不信法的问题。

第四，要善于运用法治思维和法治方式从严管党治党。治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度。全会《决定》明确提出，党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障；依法执政既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党规党纪管党治党。我们党是一个拥有 8600 多万党员的大党，又处在治国理政的领导核心地位，只有自身确立起严格的制度、严明的纪律，才能把党建设好、管理好，也才能引导全社会遵守规范、践行法治。这就需要进一步强化依规依纪管党治党的意识，坚持以党章为根本，注重与国家法律相衔接，完善党内法规制度体系，提高党内法规执行力，切实解决好管党治党失之于宽、失之于软的问题。特别要强调，我们党是先锋队，党员干部是先进分子，这就意味着党规党纪要严于国家法律，对党员干部的要求要严于普通公民。作为领导干部，在遵守党规党纪上更要严上加严，受更多

的约束、负更重的责任、有更大的担当。只有这样，才能把依规管党治党、从严管党治党的要求落到实处，把我们党建设得更加坚强有力。

#### 四、领导干部要坚持依法用权、自觉接受监督

领导干部带头守法用法，关键看能否处理好权和法的关系，做到依法用权、秉公用权、廉洁用权。这是对领导干部法治素养最经常、最直接、最现实的考验，也是衡量国家法治水平的一个重要标志。

第一，依法用权，前提是把握好权力边界。各级领导干部手中都有一定的权力，但这个权力不是个人的而是党和人民赋予的，不是无限的而是受党纪国法约束的。权力是一把双刃剑，关键是要正确对待权力，把握好权力边界。现实当中，有的人一旦当了官，手里有了权，就昏昏然、飘飘然，搞不清“我是谁”，心中无党纪、眼里无国法，忘乎所以、为所欲为，“天是王大，我是王二”，结果导致身败名裂。全会《决定》对依法设定权力、规范权力、行使权力作出系列明确规定，强调要规范和约束公权力，防止权力滥用。领导干部坚持依法用权，重要的是把握好“法定职权必须为、法无授权不可为”的基本要求，自觉在法律约束下用权，在制度笼子里用权。一方面，要按照法律规定切实履行分内职责，勇于负责、敢于担当，克服懒政、怠政，杜绝为官不为；另一方面，要严守权力边界，按照权力清单用权、按照法定界限用权，坚决防止乱作为、滥作为，防止利用权力设租、寻租。

第二，依法用权，必须坚持公平公正。公平公正是法治的生命线，也是为官之本、用权之要。现在，群众反映强烈的一个突出问题，就是一些领导干部用权不公、以权谋私，不该插手的乱插手，损害群众利益，破坏法治秩序。应当十分明确，权力姓公不姓私，用权就要秉公无私，让公正的阳光普照人心。如果把公权异化为私权，权力就会腐化变质，公平正义就无从谈起。各级领导干部一定要树立正确的权力观，处理好情与法、利与法、权与法的关系，切实做到公正用权、公平处事，不因私利抛公义、不因私谊废公事，坚决反对以权谋私、假公济私。司法是维护社会公平正义的最后一道防线，司法的本质就是公平正义，形象地说就是法官帽徽上的天平，这个法律的天平任何时候都不能倾斜。各级领导干部要旗帜鲜明地支持执法、司法机关依法依章行使职权，不



做利用权力干预执法、司法的事情，真正让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。全会《决定》明确提出建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，这是保证领导干部秉公用权、保证司法公正的重要制度，一定要严格贯彻执行。

第三，依法用权，还要自觉接受监督。有权必有责，用权受监督，违法要追究，这是天经地义、理所当然的事情。权力一旦失去监督，就会导致权力滥用甚至滋生腐败。领导干部使用权力，当然要接受党和人民监督，不想接受监督的人，不能自觉接受监督的人，觉得接受党和人民监督很不舒服的人，不具备当领导干部的起码素质。公开才有公平，透明才会清明。全会《决定》明确提出全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。这是强化对权力制约和监督的重要举措，是对领导干部坚持依法用权、正确行使权力的重要要求。各级领导干部一定要提高认识、转变观念，习惯于在“聚光灯”下行使权力，习惯于在“放大镜”下开展工作，自觉接受社会各方面的监督，坚决克服设障逃避监督的行为，坚决防止人为暗箱操作的现象，确保权力在阳光下运行。

五、领导干部要自觉担负起学习贯彻全会精神、全面推进依法治国的重要责任

落实全会精神、全面推进依法治国，是全党全社会的共同责任，领导干部更是义不容辞。一定要按照习近平总书记要求，以高度的政治自觉和行动自觉，带头抓好全会精神的学习贯彻，抓好依法治国各项任务的落实，把全面推进依法治国的职责履行好。

学习领会好全会精神，是贯彻落实好全会精神的重要前提。各级领导干部一定要在学习上狠下功夫，坚持原原本本地学，原汁原味地学，把全会《决定》和习近平总书记在全会上的重要讲话对照起来学，注重学原著、读原文、悟原理，努力做到全面深入、融会贯通。要通过学习，充分认识全面推进依法治国的重大意义，深入把握全会提出的一系列重大理论观点、重大政策举措，深刻把握全面推进依法治国对领导干部提出的新要求，切忌大而化之、浅尝辄止，真正把思想和行动统一到全会精神上来。

一分部署、九分落实。全会《决定》围绕全面推进依法治国，确定6个方面重点任务，提出180多项重大举措，涵盖国家和社会生活各个领域各个方面，有许多是创新之举，这就需要各级领导干部围绕法治建设各项任务，狠抓工作落实。要深入调查研究，积极建言献策，为全面推进依法治国贡献自己的智慧。要注意结合各自的工作，拿出具体管用的措施和办法，积极推动解决法治建设实践中遇到的各种问题。特别要认真思考如何使各项工作与依法治国、依法行政、依法行政共同推进的要求相适应，与法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求相符合，从而更好地履行自己的应尽之责。

全面推进依法治国，必须营造全民学法尊法守法用法的良好社会环境。这就需要各级领导干部不仅要自觉学习法律、遵守法律，而且要高扬宪法法律的旗帜，积极推动法治社会建设。要切实肩负起普法宣传、法治教育的责任，注意深入基层、深入群众，利用各种时机、各种场合，宣讲宪法法律、普及法治知识，带领群众一道学法尊法守法用法。要旗帜鲜明捍卫宪法法律，对各种诋毁我国宪法法律的错误言论要敢于批驳，对一切违反宪法法律的现象要敢于纠正，坚决维护社会主义法治的权威和尊严。要大力倡导和培育法治文化，积极参与群众性法治文化活动，推动法治文化进机关、进校园、进企业、进农村、进社区，共同营造守法光荣、违法可耻的良好社会氛围。

（本文系中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央党校校长刘云山2014年11月14日在中央党校2014年秋季学期第二批进修班开学典礼上的讲话，刊发于《学习时报》2014年11月24日第1版，发表时有删节）



---

---

责任编辑：曾乐元

校 对：张 英

联系电话：82334040