

《决定》诞生六步曲

◆1月27日，党中央发出《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。

◆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。

◆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。

◆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中央委员、候补中央委员座席前，并获得一致通过。

《决定》的15个新看点



立法领域

1、设立宪法日，建立宪法宣誓制度

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。

放眼世界，根据本国的文化和传统，设立纪念宪法的纪念馆或宪法节日，是很多国家的通行做法，目的都在于向社会传播宪法精神，用宪法凝聚社会共识、激发公民责任。中国政法大学法学院副院长焦洪昌表示，宪法宣誓制度目的在于培养领导干部对宪法的忠诚。权力是由宪法赋予的。被任命者拥有权力后，需要通过看得见的仪式，表示其会如何对待责任和职权。这种仪式培养的是对法律的敬畏，也是对被任命者的约束。

2、拓宽公民有序参与立法途径

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。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。

中国社会科学院法学研究所刑法研究室主任刘仁文认为，要克服立法的神秘化。立法是重要的公共决策，要遵循科学方法，如开门立法（面向全社会征集意见并有鼓励、吸纳和答复机制）、兼听则明（反复倾听多方面的意见，特别是要善于听取不同意见，确保被征求意见的人士的信息对称）。委托立法起草要尽量委托中立的专家，而且对接受这种任务的专家也要有约束和监督。

3、增强全社会尊重和保障人权意识

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。

在中国人民大学法学院教授陈卫东看来，尊重和保障人权是法治的追求，我国法治建设在尊重和保障人权方面不断迈出坚实步伐。公正司法是尊重和保障人权的关键，如今要做的就是破除妨碍司法机关依法独立行使权力的体制机制障碍。

4、把信访纳入法治化轨道

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。

针对社会上存在“信访不信法”的说法，中国行政法学研究会副会长杨建顺表示，信访与法治并不是矛盾的，更不是对立的。有些信访反映的事情，可能没有在法治的轨道内解决。下一步可以通过依法行政，让行政机关履行自己的职能，完善复议、诉讼等制度，使信访反映的事情能够在正常的司法环境下得到解决。对于一些未依法行政和依法审理的相关人员，也需要进行惩罚。

5、明确提出要编纂民法典

加强市场法律制度建设，编纂民法典。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经济秩序。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。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。

中南财经政法大学法学院副院长麻昌华认为，民法典对于建设法治国家的重要意义不亚于宪法。对于公民的人身权、财产权、基本政治权利等各项权利来说，民法典的制定可以让他们真正做到有法可依。现阶段，虽然我国民法的法律体系初步形成，但基本上都是单行法的形式，而它们之间往往存在冲突和矛盾。民法典的制定可以从根本上解决各种民事单行法之间的矛盾，更有利于对公民权利的保护。

6、将反恐和国家安全法治化

贯彻总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐等急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。

国家行政学院政府法治咨询研究中心主任杨伟东表示，如何应对突发的包括恐怖袭击等在内的公共危机事件，除了需开展行动之外，我国更需要法治化手段，为突发事件处理确立具体的标准和准则。一旦遇恐怖袭击时，相关政府部门应采取何种措施，应同样纳入到法治轨道当中。



司法领域

7、推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点

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。

中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心副主任汤维建表示，宪法规定人民法院是国家的审判机关，而不是国家的执行机关。由审判机关按照审判权的标准去行使执行权，必然导致执行体制的扭曲，造成实践中的执行难和执行乱。四中全会所提出的改革试点便是要实现审判权和执行权在司法体制意义上的分离，就是由不同的国家机构分别在不同的体制上行使审判权和执行权。

8、防止舆论影响司法公正

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。

人民网舆情监测室秘书长祝华新表示，党政机关和司法机关面临越来越多的压力，包括6.2亿的网民、一些网络大V、活跃的网民和跟着互联网起哄的媒体。舆论的强盛是双刃剑，一方面可以保证群众的知情权、参与权、表达权和监督权；另一方面网络信息的真伪难辨，网民情绪容易剑走偏锋，网上别有用心、造谣满天飞，这些存在事实性误差的舆论，严重干扰了司法公正，加剧了社会的焦虑。四中全会决定正是针对此种现象做出的必要纠偏。

9、从源头预防刑讯逼供，有效防范冤假错案

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。

最高人民检察院检察长曹建明表示，检察机关健全非法证据排除机制，坚持全面调取、综合判断各类证据，坚决排除以刑讯逼供等非法方法取得的言词证据。2013年以来，因排除非法证据，决定不批捕750人、不起诉257人。

10、设立公职律师，完善法律职业准入制度

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。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。完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度，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。

中国政法大学律师学研究中心主任王进喜表示，2006年修改《律师法》时，公职律师、公司律师就已经被提上了议程。重提这两个律师类型，顺应了律师行业的发展，意味着法律服务资源的重新布局，以及法律服务市场一定程度上重新整合。此外，《决定》还强化了法治专门队伍的职业保障体系。北京德恒律师事务所律师王兆峰认为，这种常态、有序流动能够打破不同法律职业之间的隔阂，能够构成一个法律共同体。法律共同体对于法律观念和共识的形成会产生积极作用。

11、建立生效法律文书统一上网和公开查询制度

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。

揭开判案的神秘面纱，把每一起案件放在阳光下供公众审阅，这是把公众监督与舆论监督引入司法过程，让司法可以经得起悠悠众口，防止暗箱操作，保证公正司法，提高司法公信力。



行政领域

12、减少市县两级政府执法队伍种类

推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类；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；严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。

随着国家整个法律制度的完善和发展，一定会减少执法层级和层次，提高执法效率。通过综合执法，可以避免多头执法所造成的互相推诿和效率低下，所以《决定》特别提出在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游等事关民生的领域推进综合执法，这是有关执法的体制改革要求和趋势。

13、推行政府权力清单制度

完善行政组织和行政程序法律制度；行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为；行政机关不得法外设定权力；推行政府权力清单制度，消除权力设租寻租空间。

行政组织和行政程序法律制度一直是学界呼吁的一个重点立法内容，中国目前的行政组织法定化程度比较低。《决定》强调要推进机构、职能、权限、程序、责任法定化，是行政组织法定化的具体表现，这恰恰是现行法律体系中的薄弱环节。制定权力清单制度，让政府部门法定职责必须为、法无授权不可为，就是明确权责，该办的必须办，不得推诿扯皮，不该管莫伸手，杜绝吃拿卡要。

14、建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制

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，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。

重大决策要经过法定程序，让公众、专家参与，有风险评估和合法性审查，这是针对领导“拍脑袋”决策模式的重大改革，是用制度保障政府决策的科学性。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制也是一大亮点。过去，官员卸任后一般不用为任内所作决策负责，所以出现决策短视、只顾眼前、政绩工程等现象，新制度为官员划下红线，决策不能给未来埋下隐患，而且该决策而不决策，久拖不决的，也要负起责任。这对于杜绝不作为、乱作为、懒政、怠政、职权滥用等现象，将有积极作用。

15、中小学设立法治知识课程

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。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。

过去，中小学偏重政治和德育教育，却少了法治教育。只有从中小学开始学习法治知识课，才能树立根深蒂固的法律意识。这一举措，将对于中国社会树立法治意识产生非常深远的影响。（本报记者任成琦 王平归纳整理）