

# 依法治国基本格局里的“四大方面”

本报记者 刘少华

## 科学立法是前提

尽管早在2010年，中国特色社会主义法律体系就已经形成，“有法可依”已经在国家生活和社会生活各方面总体上实现，但立法工作，在法治的建设中，始终是重点工作，完善这一体系的任务依然很重。

施芝鸿表示，文件起草组在地方调研时，党员干部和群众反映，虽然中国特色社会主义法律体系已经完成，就如同一座毛坯房，内部装修的任务还很重。

立法工作，党中央、人大、政府和公众都各司其职。《决定》中明确指出，要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，发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用；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



新华社发 商海春作

府立法机制。在四中全会《决定》中，首先强调和部署的第一项任务，就是完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，对于这一“根本大法”的重视可见一斑。对于宪法的高度重视，还体现在设立了每年的12月4日为国家宪法日，以及仿效世界上大多数有成文宪法的国家，设立宪法宣誓制度。

所谓科学立法，需要完善立法机制，亦需破除对立法工作的阻碍因素，这其中关键的就是明确立法的权力边界。习近平提出，立法质量和立法效率均需进一步提高，而立法工作中的部门化倾向、争权诿责现象等，以及利益博弈、地方保护主义等，都损害着国家的法治统一。

除了科学立法，还需民主立法，施芝鸿认为，这二者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。”

习近平特地提到，法律是对全体公民的要求，但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。事实上，今年以来，在中央纪委官网上，就多次探讨过“党纪严于国法”的问题，也取得了广泛的社会反响。

中国特色社会主义法治体系包括的五大具体体系中，就有党内法规体系。施芝鸿认为，这是对中国特色社会主义法治理论的重要发现、重大创新和重要贡献，“是我们较之西方国家更有特色的部分”。

“事实表明，在我们国家，不仅党内民主可以带动人民民主，而且党内法规体系的建设和完善也可以带动国家法律体系和法治体系的建设和完善。”施芝鸿说。

谈到下一步的立法工作，施芝鸿引用法学家的有关建议一口气说了多个“转变”——“从以经济建设为中心的立法观转变为五位一体全面协调发展的立法观，从重立法效率、轻立法民主的立法观转变为民主优先、兼顾效率的立法观，从只管法律制定不顾法律实施的立法观转变为兼顾立法与法律实施并以法律实施为导向的立法观，还要从成熟一部制定一部的立法模式向加强领导、科学规划、顶层设计、协调发展的立法模式转变，从立法项目选择的避重就轻、拣易怕难，向立法要啃硬骨头、攻坚克难转变。”

## 严格执法是关键

“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”习近平引用这句古语，认为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”。

在接受本报记者采访时，中央委员、中央社会主义学院第一副院长叶小文表示，当下需要“以法制权”，就是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，下大力气解决。

为什么如此强调对政府的监督？事实上，对于权力的约束，把权力关进制度的笼子里，是自党的十八大以来持续推进的。过去近两年的强势反腐，所致力于打造的“不想腐、不能腐、不敢腐”的局面，正是这一理念的体现。

权力需要监督，还因为我国绝大部分行政权力是由



新华社发 商海春作

在对《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》做的说明中，习近平总书记认为，从立法、执法、司法和守法4个方面作出工作部署，反映了目前法治工作的基本格局。

而在他总结的《决定》三大板块中，第一板块总论之后，第二板块就是探讨目前法治工作的基本格局，其重要性可见一斑。

“《决定》突出了依宪治国这个核心、科学立法这个前提、严格执法这个关键、公正司法这个防线、全民守法这个基础、依法执政这个保证，以及法治精神、法治文化这个灵魂。”在接受本报记者采访时，《决定》起草人之一、全国政协社会和法制委员会副主任施芝鸿这样总结。



新华社发 徐骏作

人民授权委托的。据统计，我国现行有效的法律法规的80%以上是由政府机关来执行的。

权力是“看得见的手”，对于权力是否滥用，老百姓的感受最为直接。无论是声势浩大的“打虎拍蝇”，还是不远万里的“猎狐”海外追逃，或是雷厉风行的反“四风”，这些对于贪腐现象零容忍的“动真格”，都使得老百姓真正感受到依法治国的坚决态度。从舆论对于反腐和作风建设的态度来看，严格执法对于提升党和政府的公信力亦有直接作用。

除了对政府行政权力的约束外，施芝鸿认为，四中全会《决定》体现的把权力关进制度的笼子里是一个覆盖全面的大笼子：既要把政府行政权力关进制度的笼子，也要把审判机关、检察机关的司法权力关进制度的笼子。

在《决定》中，严格执法主要包括6大方面，即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，严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约和监督，以及全面推进政务公开。

这6大方面，每一方面都包含有多种方式。例如，在健全依法决策机制中，提出重大行政决策法定程序要确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确，提出积极推行政府法律顾问制度，提出建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制等，都在扎紧制度的“笼子”。

在叶小文看来，依法治国这个复杂的系统工程，好比一盘头绪繁多、错综复杂、厮杀激烈的围棋，需要提纲挈领，做好棋“眼”，而法治政府就是其中的一个“眼”。

他认为，下一步要依法继续推进政府职能转变，继续大力推进简政放权、放管结合，加快建立权力清单、责任清单和负面清单，让政府无授权不可为、法定职责必须为，提高行政效能和服务水平。

施芝鸿强调，现在有些别有用心的人故意制造混乱，鼓吹“要把权力关进笼子”，这是在公然鼓吹无政府主义。在我们国家，如果把所有权力都关进笼子，那我们靠什么来全面推进依法治国呢？所以，“把权力关进制度的笼子”同“把权力关进笼子”是不能划等号的。

## 公正司法是防线

“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。”培根的这句话，被习近平再次引用。

习近平对《决定》的说明共分三部分，第一部分是起草背景和过程，第二部分是介绍框架和主要内容，第三部分是“需要说明的几个问题”。

他也直言不讳地指出，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。

《决定》在这几方面下了功夫。在党的十八届三中全会中，就针对司法领域的问题提出了一系列改革措施，在此基础上，据施芝鸿统计，这次《决定》提出了超过40条改革措施。在业内人士看来，这些无疑是保证司法公正的重大改革举措。

设立最高人民法院巡回法院就是其中很重要的一项。《决定》提出要以其审理跨区域重大行政和民商事案件，习近平表示，这样做有两个“有利于”。具体来说，包括审判机关重心下移，就地解决纠纷、方便当事人诉讼，以及可以让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。

同样瞄准“跨区域”的还有探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，这也是防止司法“主客场”现

象的重要措施，旨在保障法院和检察院的独立审判权和检察权，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。

围绕着诉讼制度，还有两项重大改革。

一是探索建立检察机关提起公益诉讼制度，所谓公益，指的自然是国家和社会的公共利益。这一制度将扩大检察机关对行政违法行为的监督范围，从原有的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，到对“乱作为、不作为”等行政乱象的制约。



新华社发 徐骏作

二是推进以审判为中心的诉讼制度改革，在施芝鸿看来，这是属于完善司法权力运行机制方面一项特别重大的改革举措。公检法各司其职，但在过去由于对庭审不够重视，导致一些关键证据经不起法律检验。

施芝鸿告诉记者，法学界认为，这项改革举措是我国刑事诉讼乃至整个司法制度理念的重大发展，将对我国刑事司法职权的配置、刑事诉讼程序的重构、刑事司法方式的改进带来一场革命性变化。

同样的，公正司法还包括把司法权力关进制度的笼子中。

《决定》中所强调的，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，并直截了当地规定任何司法机关都不得执行这些要求，无疑给这样的风气一次“急刹车”。

而在司法机关内部，各层级的权限也有了明确的边界，“谁办案谁负责”，已经将司法人员该做什么、不该做什么规定得清清楚楚。

## 全民守法是基础

在讨论守法问题之前，需要明确的是，四中全会《决定》体现了法治建设以保障人民根本权益为出发点和落脚点的社会主义法治理念。用施芝鸿的话来说就是，对公权力的使用侧重于通过把权力关进制度的笼子里来“限权”，对于群众的根本权益则是扩大了“全方位地维权”。

有了这样的逻辑基础，很容易得出这样的结论：法治事关全体人民，自然意味着全民都需要守法。即《决定》里说的“人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护”。

守法首先是意识层面的。《决定》里提出，要强化道德对法治文化的支撑作用，弘扬社会主义法治精神，建设法治文化。早在上世纪80年代，改革开放的总设计师



新华社发 朱慧卿作

邓小平就指出，“我们国家缺少执法和守法的传统”，所以他提出要“在全体人民中树立法制观念”。基于此，自1985年以来，我国已连续实施了6个五年普法规划，广泛宣传普及以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系中的各项法律法规。

在施芝鸿看来，需要坚持法治国家、法治政府和法治社会一体建设。“中国式过马路”、“中国式医闹”、“中国式到此一游”等法不责众观念，以及“案件一进门，两边都托人”这种人治理念，都需要通过树立法治权威来解决。

多层次多领域的依法治理同样重要。《决定》中提出坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理，提高社会治理法治化水平。这需要发挥市民公约、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。

“上接法律法规‘天线’，下接城乡实际‘地气’”。施芝鸿认为它们可以成为培育社会主义法治精神和法治文化的社会平台。他举例说，上海浦东新区合庆镇，在每个村都制定了作为“草根宪法”的自治章程，通过村规民约，有效提高了农村治理水平。他认为，下一步可以用法治思维和创新理念构建一些新的平台。

“加强新媒体新技术在普法中的运用”，《决定》中的这一措施，也是在新形势下，对于在网络环境中弘扬法治精神、建设法治文化的重要措施。

全民守法，需要法律保障每一个人的利益。四中全会提出的建设完备的法律服务体系，健全依法维权和化解纠纷机制，都涉及到多条对于维护群众利益有着重大作用的制度。例如，仅健全依法维权和化解纠纷机制，就包括了把信访纳入法治化轨道、健全行政裁决制度、完善立体化社会治安防控体系等多种措施，条条事关社会关切。

监督同样重要。四中全会提出需要“加强社会诚信建设，健全全民守法信用记录，完善守法诚信激励和违法失信行为惩戒机制”，是一种监督。对于领导干部带头学法、守法的强调，以及通过考核评价和选人用人指挥棒的作用，来抓领导干部的依法办事，也是一种监督。