

党的十八届四中全会首次以“依法治国”为主题，审议通过了新中国成立以来首个关于推进依法治国的专门决定《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，为我国全面推进依法治国设计了宏伟蓝图，开启了我国建设法治国家的新时代。全面推进依法治国是推进全面深化改革，促进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。要真正实现依法治国的宏伟目标，必须牢牢把握《决定》描绘的法治中国蓝图的六大亮点。

《决定》提出了法治国家和法治体系的总目标，推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设，形成依法治国方针的“升级版”。从1978年十一届三中全会提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”的16字方针以来，我国积极推进社会主义法治建设，不断完善法治体系。十八届四中全会提出“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”，对依法治国提出了更完整的表述，对“法治中国”进行了更全面的顶层设计，为中国建设法治国家设计出了新的路线图。会议首次提出“建设中国特色社会主义法治体系”的目标，从“法律体系”到“法治体系”，这是一个重要的质变，体现了依法治国的整体性要求。四中全会提出“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的新方针，将各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关和公民等各个主体全部纳入法治体系，对各个主体都提出了具体要求，指出要坚持依法治国、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，这是依法治国方针的“升级版”。

强调要依宪治国，依宪执政，健全宪法实施和监督制度，这是推进依法治国的基石。宪法是国家的根本大法，具有最高的法律地位，依宪治国是推进依法治国的根基和保障。四中全会提出，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，两个“首先要”进一步明确了依法治国与依宪治国的关系，强调了依宪治国在战略布局中的重要性和全局部署中的优先性。法律的生命在于实施，宪法的实施是重中之重，是检验法治建设的“标尺”，决定着依法治国的目标能否真正实现。宪法实施的关键在于监督。目前，我国宪法存在的一个最大的不足，就是宪法监督制度不完善，一些地方政府在行政

辜
胜
阻
方
浪



过程中，制发规范性文件或带有立法性质的文件，违反了宪法规定，一些违宪行为长期得不到纠正，严重损害了宪法权威。对此，四中全会强调，要健全宪法实施和监督制度，各级国家机关及其领导人员必须以宪法为根本活动准则，对于一切违宪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，加强对规范性文件的备案审查，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。这有利于维护宪法权威，严格保证依宪治国、依宪执政。

健全享有立法权的人大主导立法工作的体制机制，改变立法行政主导局面，排除部门和地方利益对立法的影响，坚持科学立法。法律是治国之重器，良法是善治之前提。全国人大是国家最高权力机关，立法权是人大最重要的权力之一，立法由人大主导是宪法的明文规定。发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，加强人大对立法工作的组织协调，是科学立法、民主立法的必然要求。但很长一段时期以来，作为立法机关的人大并没有起到主导作用，立法工作中的部门利益和地方保护主义现象严重，让“部门主导立法”一度成了立法的常态，使得“国家权力部门化，部门权力利益化，部门利益法定化”，影响了法律的公平公正，也损害了法律的公信力和权威。对此，四中全会提出要形成让人大主导立法工作的体制机制，具有很大的现实意义。必须提高人大及其常委会的立法主导权，加强人大对立法决策的主导，加强人大对法律草案起

草工作的主导,积极拓宽人大代表参与立法调研和审议的途径和渠道。通过提高人大及其常委会的立法主导权,加强对科学立法、民主立法的引领和保障作用,有效消除授权立法滥用以及部门间争利。《决定》指出,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。在立法和改革关系上,《决定》强调,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。

规定要健全依法决策机制,坚决纠正行政“不作为”和“乱作为”两种倾向,强调依法行政和依法治官。法治的对立面是人治、官僚化、特权化、等级化,推进法治首先要依法治官,处理好“治官”与“治民”的关系。将官员权力关进法治的“笼子”是建设法治国家的关键。过去,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、徇私枉法现象大量存在,长期痴迷于“人治”,而不是“法治”,极大破坏了社会法治环境,降低了老百姓对法律的尊重和对法治的信任,严重阻碍了我国法治进程,也造成了严重的社会腐败问题。在国家大力反腐的背景下,我们在调研中发现,当前,一些官员行为从一个极端到了另一个极端,即从过去的边吃边拿边干的“乱作为”到现在的不吃不拿不干的“不作为”、“慢作为”,从手太长,无所不管,到现在全面“撒手不管”。这两种极端态度都需要依法整治,坚决摒弃。对此,四中全会制定了强有力的解决措施,例如,《决定》规定,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。《决定》还提出,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,要让各级领导干部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。

强调要防止诉讼受地方化和行政化影响,推进依法独立行使以审判权、检察权为中心的司法体制改革,处理好司法权和行政权的关系,确保公正司法。司法独立是实现司法公平公正的根本保障。当前,我国司法受到地方化和行政化的干预严重,以“民告官”为

主要特征的行政诉讼受地方化和行政化影响最为严重,成为当前司法工作中的“最大短板”。行政诉讼过程中存在“立案难、审理难、执行难”三大顽疾。“民告官”的渠道不畅通,行政诉讼公信力不高,行政判决执行效果差,导致了两个不正常现象:一是大量本该通过行政诉讼解决的行政纠纷进入了信访渠道,出现“信访不信法”现象。据统计,每年选择行政诉讼程序解决行政纠纷的只有 10 万件左右,相比之下每年因行政纠纷引发的信访案件高达 400 万件至 600 万件。二是行政案件“判后必上诉”现象屡见不鲜,行政诉讼上诉率和申诉率长期居高不下。这造成“官民”矛盾长期紧张,影响了社会和谐稳定。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出了以推进依法独立公正行使审判权检察权为中心的司法体制改革总体目标。针对司法权力的地方化、行政化,司法机关在人财物方面受到地方政府的约束,司法机关常常受到行政权力的影响和干预的现实,四中全会提出了针对性的改革措施,如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。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等。强调司法机构要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。这将有利于增强司法独立性、公正性,防止公权力对司法的干预。

科学界定了依法治国和党的领导的关系,在法治和权力问题上,强调不能权大于法、“以权压法”。党的领导和法治的关系,法治和权力的关系,是法治建设的核心问题。依法治国和党的领导是相辅相成关系,只有在党的领导下依法治国、厉行法治,人民当家做主才能充分实现,国家和社会生活法治化才能有序推进。为此,四中全会强调,要把党的领导贯彻到推进依法治国的全过程。同时又指出,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,明确规定和强调了党要坚持依法执政、依法行政。强调加强党内法规制度建设,从严“管党治党”。在法治和权力的问题上强调,不能权大于法,违法用权,更不能“以言代法、以权压法、徇私枉法”。

(作者辜胜阻系全国人大常委会委员、人大财经委员会副主任委员;方浪系武汉大学教授)

责任编辑:肖炎