

党的领导是社会主义法治最根本的保证

●韩 震

十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，立足中国特色社会主义和社会主义法治建设实际，直面我国法治建设领域的突出问题，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总体目标、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、法治工作队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导做出了全面部署，回应了人民呼声和社会关切，必将有力推进依法治国进程，是加快建设社会主义法治国家的纲领性文件。

在当前深化改革和转变经济发展模式进程中，全面推进依法治国，意义尤其显著。法治中国建设是国家治理方式的一场广泛而深刻的革命。《决定》明确指出，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。

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；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。有了这些规定，才能全面系统准确地理解其他一些新的规定、举措和亮点。如社会主义法治体系由5个体系构成，即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。再如，3个依法，即依法治国、依法执政、依法行政。还有3个建设的一体，

即法治国家、法治政府、法治社会一体建设。另外，还有6大任务，即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。

怎么样才能实现建设中国特色社会主义法治体系和建设社会主义法治国家这个总目标呢？全会提出5个坚持，即实现这个总目标，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。这五个坚持，实际上就是坚持法治体系建设的中国特色和社会主义性质。

能否坚持社会主义法治体系建设的中国特色和社会主义性质，核心就是党的领导。《决定》在开始就提出，实现全面推进依法治国的总目标，必须坚持党的领导，党的领导是社会主义法治最根本的保证；在最后再次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。显然，不仅党的领导和依法治国的关系是法治建设的核心问题，而且也是贯穿四中全会《决定》的一条红线。

这次谈党的领导，非常明确地与坚持依宪治国、坚持依宪执政联系起来、统一起来，并且明确回答了为什么和怎么样统一起来的问题。之所以要回答这个问题，就是因为有人质疑这个统一。质疑来自两个方面：一方面是受西式民主和自由主义影响的人，他们认为共产党的领导与法治完全对立起来，认为党的领导与法治格格不入；另一方面是我们党内的某些人，他们认为依法治国会影响党的领导，妨碍党的领导，这也是错误的。历史的经验证明，凡是党坚持依法治国的时候，党的领导就比较顺畅、成功，凡是法治不彰的时候，党的领导就会被削弱，“文化大革命”的教训就是明证。当然，还有一部分文化保守主义者，认为中国的传统是道德情感的教化，而不是法治框框的规定，在他们看来治理就是选贤与能，然后就是上行下效。这种想法显然是不合时宜的，与现代社会治理方式相去甚远。

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。中华民族的独立和解放，是在党领导下取得的；解决13亿人民温饱问题和初步建成小康社会，也是在党领导下实现的。中华民族走向繁荣、富强和文明，必须有一个坚强的领导核心，这个核心无可替代，就是执政的中国共产党。我国宪法以国家根本法的形式反映了党领导人民进行革命、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。在我国，坚持党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，是社会主义法治的根本要求和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，党要领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。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。把坚持党的领导、人民当家做主、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，也是我国法治与西方所谓“宪政”的根本区别。

既然党的领导是社会主义法治体系的关键，那么就必须把党建设好。治国必先治党、治党务必从严，党的奋斗目标宏伟远大、面临的形势错综复杂、肩负的任务越困难艰巨，就越要严字当头、从严治党。这次全会把完善党内法规体系作为法治体系的重要组成部分，就是要从根本上解决法治体系问题。依法执政，既要求党依据宪法和法律治国理政，又要求党依据党内法规管党治党。党规党纪严于国家法律。党是肩负神圣使命的政治组织，党员是有着特殊政治职责的公民。入了党，就意味着要多尽一份义务，就要在政治上讲忠诚、组织上讲服从、行动上讲纪律，要在党言党、在党忧党、在党为党。坚持从严治党，就要以严的标准要求党员、严的措施管住干部。作为执政的中国共产党，各级党组织和全体党员尤其是党员领导干部，必须受到党章党规党纪的刚性约束，必须模范遵守国家法律法规。作为中国工人阶级的先锋队和中国人民及中华民族的先锋队，共产党员和干部也应该成为遵法守法的先锋队，只有这样才能把党的领导很好地贯穿到社会主义法治建设的全过程。

将法治思维贯彻从从严治党全程

●谭彦德

使党员干部将法治升华为内在信仰，固化为行为方式。要把党内制度建设成效纳入各级领导班子政绩考核指标体系，把法治素养作为考核党员、考察干部的重要内容，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，促使党员干部自觉养成在法治轨道上和纪律约束下开展工作的思维方式和行为习惯。要完善党委依法决策机制，建立党委重大决策合法合规审查机制，终身责任追究制度及责任倒查机制。

坚决维护党章权威。以法治思维和法治方式管党治党，首要的就是依据党章管党治党。要牢固树立党章意识，真正把党章作为

加强党性修养的根本标准，作为指导和规范党的工作、党内活动、党的建设的根本依据。要加强对党章学习，要以领导干部为重点对象，大力加强对遵守党章、执行党章情况的督促检查，与违反党章的各种行为作斗争，坚决维护党章权威。

健全完善党规党纪。形成完善的党内法规制度体系，实现有规可依、有纪可执，是以法治思维管党治党的基础。要完善党内法规制定体制机制，充分发扬党内民主，增强党内法规的及时性、针对性、有效性和系统性。要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新，坚持立改废释并举，深化党的建设制度改

“法治”与“德治”并重的有效途径

●魏志勤

法律与道德产生于人类维护社会稳定、社会秩序的需要。在人类社会发展过程中，法治和德治作为社会治理的手段，有着相辅相成的密切关系：在法制健全的社会中，公民的道德水平相应较高；在道德水准较高的社会中，各项法律制度也会得到较好的遵守和执行。作为社会、国家治理的重要手段，法治和德治的目的是相同的，区别在于它们起作用的方式。法治依靠国家强制力量来执行；而德治依靠社会舆论和说服教育，依靠人们内在的良心和道德信念的力量来实现。可以说，法治是刚性的，而德治则是柔性的。同时，德治与法治还是相辅相成、互为补充的。法治不可能涵盖社会生活的所有领域，德治则是法治的重要补充，是法治的完善。我国社会主义初级阶段的社会稳定、社会秩序同样需要法治和德治这两种根本手段来维护。对此，党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调，要“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”。具体来说，实现“法治”与“德治”并重必须做到：

坚持法治与德治并重的基本方略，关键是党的各级领导干部以身作则，以上率下。我国自古以来便有“以吏为师”的说法，“凡国之举事，主体在民，主导在官。”因此，要坚持法治与德治并重的基本方略，关键在党，特别是党的各级领导干部。这就要求党的各级组织以及各级领导干部要在宪法和法律范围内活动，督促党员领导干部依法办事。在德治过程中，首先应提高干部的道德素质，并通过培养大批德才兼备的各级领导干部来治国兴邦。其次，党的各级领导干部应成为道德楷模。广大领导干部不仅是社会道德规范的倡导者，更应是模范的遵循者，以身体力行在全社会起到示范作用。古人云：“政者，正也”。这是指为政者要正派、公正，富有正气，堂堂正正；只有这样，才能做到“上行下仿”，令行禁止。因此，习近平总书记明确强调，凡是要求广大干部做到的，领导干部要首先做到；要求领导班子做到的，一把手要首先做到；要求下级做到的，上级要首先做到，切实发挥表率作用和示范带头作用。再次，党员领导干部要成为党和国家的表率，成为守法、执法的模范，把依法治国和以德治国的基本方略落到实处。领导干部既是全面推进依法治国的重要组织者、推动者和实践者，也是道德建设的积极倡导者、引领者和示范者。领导干部能否以身作则，以上率下，对营造良好法治环境和道德氛围至关重要。

坚持法治与德治并重的基本方略，要进一步培育法治与德治相结合的思维。在构建社会主义和谐社会的过程中，法治离不开德治，德治也离不开法治，一个文明、和谐的社会秩序必然是法治与德治的完美结合，与理性统一。不仅要依法治国，建立与之相适应的社会主义法治体系，还要以德治国，建立与之相适应的社会主义道德体系，从而建立使法治与德治共同发挥作用的法治治理模式。对此，党的十八届四中全会强调：必须坚持一手抓法治、一手抓德治。为了使法治与德治并重深入人心、落到实处，一方面，要加大对法律的宣传力度，增强政府依法办事意识，树立公民的法治思维。另一方面，要加强社会主义道德建设，弘扬中华优秀传统文化，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。

坚持法治与德治并重的基本方略，要进一步推进法治与德治相结合的制度建设。制度建设是制定制度、执行制度并在实践中不断检验和完善制度的过程。坚持法治与德治并重的基本方略是否取得成效，取决于法治与德治相结合的建设，更取决于制度的执行。改革开放以来，我国基本上建成了社会主义市场经济所需要的法律体系，基本上做到“有法可依”。但是，一段时期以来在相当程度上、相当范围内出现的“有法不依”“执法不严”等问题，并由此造成了一些冤假错案，和轻视法治与德治相结合的制度建设有着一定关系。因此，坚持法治与德治并重的基本方略，要进一步加强法治与德治相结合的制度建设。一方面，要进一步制订法治与德治相结合的规章制度；另一方面，各级各部门也要出台相关规定，确保这些制度能落到实处。

坚持法治与德治并重的基本方略，要积极探索德治与法治相结合的教育管理机制。探索德治与法治相结合的有效机制，要在全社会开展多种形式的思想道德教育和法律教育，并使两者有机结合起来，把思想道德教育的导向性体现在法律法规和有关制度中，体现在科学有效的社会管理中，把基本的道德要求贯穿于各行各业制定的工作制度、行业规范、乡规民约和人们的日常行为规范之中，使自律与他律、内在约束与外在约束有机地结合起来，逐步在全社会形成讲道德、讲法治的良好社会氛围。与此同时，要进一步探索道德教育与道德监督相结合的机制，“引导人们向往和追求讲道德、尊道德、守道德的生活，形成向上的力量、向善的力量”。坚持法治与德治并重的基本方略，要深入推进公民道德建设工程，积极培育和践行社会主义核心价值观，深入持久开展以为人民服务为核心、集体主义为原则的社会主义道德教育，引导人们树立正确的世界观。

理论随笔

基层党建要“实打实”

●方 勇

抓基层党建切忌表面之功、应付之举，必须坚持问题导向，从细处入手，向实处发力，才能积小胜为大胜。

不实，是当前基层党建工作存在的最大弊病。反映在实际工作中，有几种不良倾向：一是“重上轻下”。对上级布置的任务，不遗余力地办好，而对基层工作严于问责多、主动问需少。二是“千叮说尺”。玩虚招，把心思放在报纸上有文、广播上有声、电视上有影，看似很有成效，实际上不深不透，做的不如说的好。三是“栽花造景”。热衷于树“亮点”，下力气做“盆景”，对领导视察搞VIP通道，对上级检查搞“专供”，引到“点”上去，而对面上的工作要求低、推进力度小。四是“虚花假果”。搞口号创新，年年都有新提法；搞载体翻新，换汤不换药，一个处方多个药名。

基层党建不“实”，究其原因，至少以下几种：一是“上有所好”导向偏。如果将“注水”汇报作为评比依据，把“泡沫”样板当成先进典型，把“室内”督查看作推进工作的利器，肯定会让“有心人”找到“穴位”、摸准“暗门”，轻松过关。二是“懒政思维”观念差。真抓要有胆气，实干需要才气。任何工作往实处抓，往具体处抓，就必然见到不配合的人，遇上挠脑袋的事，于是一些同志在困难面前打退堂鼓，动至念头，心思用在找后门上，精力放在走捷径上，花拳绣腿假把式。三是“能力不足”难作为。胸无点墨，腹无良策，心有余而力不足，工作起来只能“瞎抓、抓瞎”。

基层党建不“实”危害大，一是误事，会议室里的“嘴”代替不了下基层的“腿”，只做“盆景”不育“风景”，整体工作难提升。二是伤财，一年四季造表格，三天两头挂标语，搞得基层鸡飞狗跳、疲于应付。三是“毁容”，一些假动作、搞形式成了“皇帝的新装”，自我感觉良好，群众嗤之以鼻，损害党和政府形象。

群众认干不认说。对于组织部门和组工干部来说，抓“实”是根本，会抓“实”是本领。基层党建抓“实”，既要有正确政绩观的引领，又要有科学考评体系的引导，同时还要有严格规范的制度约束。落实组工工作各项任务，关键要做到“三实”：一是导向要实。强化做实事导向，出台防止形式主义的有关制度规定，修订完善基层党组织考核办法，减少易于掺水作假的软指标，强化有效管用的硬要求。二是载体要实。优化整合基层党建载体，对目标相似、措施趋同的活动载体体进行整合。三是管理要实。推行闭环式环状管理，把工作重心放在工作推进、督促检查和考评考核上，确保每项工作有始有终、善做善成。

革，将管党治党的新鲜经验和有效做法固化和升华为法规党纪，建立健全党内法规制度体系。要加大大党内法规备案审查和解释力度，及时清理党内法规和规范性文件。

严格执行党规党纪。党的纪律必须进一步严起来，而且是全方位严起来，不能将党的纪律狭隘地理解为财经纪律，等同于是作风要求。要严明党的政治纪律和组织纪律，使党员干部深刻理解我们党是政治组织，党员干部绝不能想说什么、想怎么说、不想说什么、不想怎么干、想怎么干就怎么干，不想干就不干。要开启全天候探照灯，不搞“网开一面”和“下不为例”，不留“暗门”、不开“天窗”，让党员干部从现在起就严起来。要努力实现关口前移，对违反制度的行为露头就打、小恶即惩，快速处理、及时纠正，让党员干部从小处就严起来。要持续保持高压态势，增强惩治的严厉性，该重处就要重处，该动手术的动手术，让党员干部不得不严起来。

四中全会法治中国蓝图的六大亮点

●辜胜阻 方浪

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。

第四，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干的“乱作为”到现在的不吃不拿不干的“不作为”、“慢作为”，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

学习贯彻党的十八届四中全会精神