

# 推进依法治国必须抓住“关键少数”

●李建华

习近平同志在党的十八届四中全会上的重要讲话中指出：“各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任”“必须抓住领导干部这个‘关键少数’”。这些论述可谓一针见血、切中要害。领导干部作为我们党执政的骨干力量和中坚力量，既是公权力的直接行使者，也是依法治国的组织者、推动者和实践者。领导干部带头树立法治理念、维护法律权威，自觉在宪法法律范围内活动，就能形成示范效应，影响和带动全社会厉行法治。否则，依法治国就难以落实。

## 带头树立法治思维

习近平同志指出：各级领导干部要“不断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、维护稳定的能力”。法治思维，就是按照法治观念和逻辑观察、分析、解决问题的思维方式，它要求思维主体崇尚法治、尊重法律，自觉以法治为价值导向和行为准则。各级领导干部应带头培养和树立法治思维，作决策、定政策要体现法治要求，化解矛盾、处理问题要运用法治方式，把各项工作都纳入法治化轨道。

知法懂法是树立法治思维的前提。领导干部只有重视学习法律、熟练掌握法律，才能增强法治意识、形成法治思维。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。党的十八届四中全会对健全宪法实施和监督制度作了具体部署，提出建立宪法宣誓制度，并把每年的12月4日确定为国家宪法日。领导干部应把学习宪法作为学法的第一课，吃透宪法条文，保证宪法实施，弘扬宪法精神，始终以宪法为根本活动准则。

法律典籍浩如烟海，领导干部没有必要对每部法律条文都烂熟于胸，但一定要认真学习掌握法律，对与自己工作密切相关的法律必须熟练掌握。应深入学习中国特色社会主义法律体系的基本经验、基本构成和基本特征，善于通过法定程序把党的主张和意志转化为群众共同遵守的法律规范；深入学习与行政管理有关的各项法律法规，对行政法及行政诉讼法的主要规定要做到“知”，对分管领域涉及的法律法规要做到“通”，对履行职责所需法律法规要做到“精”，搞清楚什么可为、什么不可为、应为的当如何为。中央和地方对领导干部学法有一系列制度规定，关键是抓好落实。

树立法治思维，客观上要求增强法治意识。习近平同志指出：“现在，一些党员、干部仍然存在人治思想和长官意识，认为依法办事条条框框多，束缚手脚，凡事都要自己说了算，根本不知道有法律存在，大搞以言代法、以权压法。”这种“不知法、缺法治”的现象，是导致一些地方和部门工作水平不高、矛盾问题频发的重要原因。领导干部只有增强法治意识，遇到问题时才能运用法治思维。

领导干部必须牢固树立宪法法律权威不能突破、法律底线不能逾越的观念，把依法依规作为一种自觉行动。坚持从法律角度思考问题，善用法治方式解决问题。在推动

发展时，无论转方式、调结构，还是产业培育、企业改制，都要尽可能运用法治手段，少用行政命令。在化解矛盾时，不能硬性维稳，特别是对涉法涉诉信访、群体性事件等，要坚持在法律框架内思考和解决。在处理民族宗教领域的问题时，要严格按法律规定办事，具体问题具体分析，是什么问题就按什么问题处理，防止矛盾转化、激化。

## 带头依法办事

习近平同志强调：“各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，带头依法办事，带头遵守法律。”领导干部手中的权力不仅是政治责任，也是法治责任，必须把遵纪守法、依法办事作为履职尽责、安身立命的基本要求，绝不能恃权而骄，置身于法律之外。

法治与人治的根本区别在于，法治是靠明确、公开且具有普遍约束力的规则治理国家，而人治则是靠长官意志，随机且由个人判断。在法治社会，法律是全体公民的最大共识，任何人都要无条件服从法律。领导干部作为保障法律施行的重要力量，必须始终对法律这个“国之重器”保持敬畏之心，再忙不能忘法、再急不能违法，言必合法、行必守法，绝不能随心所欲、绕法而行。不仅如此，领导干部还要对亲属、子女、身边工作人员从严要求，督促他们树立守法意识，自觉依法办事。

国法是所有公民的行为准则，党纪是给党组织和党员立的规矩。对党员而言，党章的要求比法律要求更高，党纪严于国法。各级领导干部既要模范遵守国家法律，更要带头严守党的纪律，特别是严守党的政治纪律和政治规矩。这不是一句空洞的口号，体现在具体工作中，就是坚决贯彻执行党的路线方针政策，有令必行、有禁必止，在原则问题上立场坚定，在大是大非面前旗帜鲜明，在关键时刻头脑清醒，任何情况下都能做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏，始终与以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。

法治的要义在于权责一致，有多大权力就必须承担多大责任，谁行使权力谁就必须承担责任。从这个意义上讲，法律不仅是规范也是保护，既限制权力，防止权力被滥用；也通过设定法定责任，杜绝无限权力而引发无限责任问题。现在，有些领导干部感觉工作压力大，特别是决策压力大。缓解压力的最好办法，就是用法律规范施政行为。在作决策、上项目时，时刻提醒自己必须合法合规，决不能拍脑袋办事，切实把好决策关口。研究经济社会发展等重大问题，既要考虑发展的质量和效益、考虑环境承载能力和群众可承受程度，也要看是不是于法有据。制定长远发展战略，应将依法行政贯穿于决策全过程，确保目的、权限、内容、手段、程序都符合法律法规。在出台有关规范性文件时，应广泛征求意见，由法制部门进行合法性审查，并经集体研究讨论后方能通过；未经公开征求意见、合法性审查、集体讨论的，一律不得发布施行。在履行社会管理职能时，坚持行

政、经济、法治手段并举，注重向法律要办法、要效果，以法说话、以法育人，用法治的力量确保政策、决策得到贯彻落实。

理性精神是法治精神的核心要素，定纷止争是法律的基本功能。在处理一些具体案件特别是经济纠纷、征地拆迁、环境保护、城市供热等问题时，往往是人情与法理、利益与观念、怀疑与信任相互交织。这就要求领导干部善于把刚性的法律规范和柔性的执法方式结合起来，在不偏不倚、不枉不纵的前提下，充分运用执法经验和智慧，以法为据、以理服人、以情感人；对法律尚无明确规定的问题，要从法的本义、法的精神出发，从公序良俗、人文关怀出发，统筹协调利益关系，妥善处理矛盾问题，使当事人既感受到法律的权威和尊严，也感受到党和政府的关怀和温暖，最大限度增加和谐因素，实现法律效果和社会效果有机统一。

## 带头推进公正司法

司法活动是保证法律公正的最后一道关口，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。领导干部要带头捍卫法律尊严，带头推进公正司法。

少数领导干部对司法问题存在认识误区，要么以“加强领导”为借口干预和插手具体司法案件，要么强调所谓“司法独立”而忽视党的领导。习近平同志深刻指出，党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部，不是包办具体事务。各级领导干部对方向、政策、原则、干部问题不能撒手，应定期听取司法工作汇报，认真研究司法工作中的新情况新问题。同时，自觉接受司法监督，积极支持人民法院、检察院独立行使审判权、检察权，为司法机关依法履职、公正司法营造良好环境。应带头维护司法机关权威，对行政管理或行政执法中产生较大影响的行政诉讼案件，行政负责人要出庭应诉，不得对抗或否定司法机关依法作出的裁定，以自身的实际行动，做推进司法公正、维护法律权威的表率。

不得利用职权干预司法机关执法办案，这是领导干部绝不能触碰的“高压线”。必须严格落实领导干部不得干预司法个案处理的规定，建立并落实好记录、通报和责任追究制度，对干预司法机关办案的要给予党纪政纪处分，造成冤假错案或严重后果的要依法追究刑事责任。只有这样，才能从根本上杜绝以权压法、以权乱法的行为。

阳光是最好的防腐剂，公开透明是保证司法公正、防止司法腐败最有效的举措。各级领导干部都应督促和支持司法机关创新公开机制，变内部公开为外部公开，变选择公开为全面公开，变形式公开为实质公开，完善网上信息共享机制和执法办案平台，畅通网上服务大厅、官方微博等沟通渠道，增强互动功能、服务功能、便民功能，多渠道推进司法公开。

# 全面推进依法治国的总目标

●李建国

社会主义法治体系，加快建设社会主义法治国家，本身就是全面深化改革的重要内容，而依法治国的全面推进，必将使中国特色社会主义制度更加完善、更加有效地推进国家治理体系和治理能力现代化。全面深化改革总目标和全面推进依法治国总目标，可以说是党的十八大作出的总体战略部署在时间轴上的顺序展开，全面深化改革、全面依法治国就像两个轮子一样协同驱动，为实现全面建成小康社会提供制度动力和保障。

## 二、准确把握全面推进依法治国总目标的科学内涵

《决定》对全面推进依法治国总目标的内容作了科学阐释。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，坚持依法治国、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。

### (一)把握中国特色社会主义法治道路的核心要义

全面推进依法治国，必须切实解决好制度模式的选择问题。一个国家选择什么样的法治道路、建设什么样的法治体系，是由这个国家的国体政体、历史传统、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。改革开放以来我国法治建设的成功实践雄辩地证明，我们已经找到了一条符合中国国情、顺应时代潮流的具有中国特色的社会主义法治道路。这条道路的核心要义是，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。这一核心要义的提出，彰显了我们党的道路自信、理论自信、制度自信，指明了全面推进依法治国的正确方向，从根本上划清了我国社会主义法治与西方所谓“宪政”的本质区别。实现全面推进依法治国的总目标，必须沿着这条正确道路前进。

### (二)把握中国特色社会主义法治体系的具体内容

中国特色社会主义法治体系是一个内容丰富的整体，将全面推进依法治国的理论和实践提高到一个新水平。这个法治体系包含以下几个方面的具体内容：

1.完备的法律规范体系。依法治国，首先要有法可依。经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依。但看到到，法律体系形成后，还要随着实践的发展不断完善，抓住提高立法质量这个关键，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性，解决现实生活中存在的某些法律规范不协调、不好用的问题。继续加强和改进立法工作，包括完善立法体制，深入推进科学立法、民主立法，加强重点领域立法，以形成完备的法律规范体系，仍然是摆在我们面前的一项紧迫的战略任务。

2.高效的法治实施体系。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。目前，法律实施还存在诸多问题，有法不依、执法不严、违法不究的现象在一定范围内存在，有些地方以权谋私、徇私枉法、破坏法治的问题还很严重，人民群众对这些问题意见还很大。法律的有效实施，是全面推进依法治国的重点和难点。为此，必须建立高效的法治实施体系，加强宪法实施，坚持严格执法、公正司法、全民守法，使法治具有最坚实的支撑力量。

3.严密的法治监督体系。无论是党的执政权，还是立法权、执法权和司法权，都具有权力的天然属性，那就是，缺乏监督的权力必然导致腐败。全面推进依法治国，要建立严密的法治监督体系，健全对权力运行的制约和监督，建立确保宪法法律得以

“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。”党的十八届四中全会对加强法律实施提出明确要求并作出具体部署，对我国建立健全高效的法治实施体系，全面推进依法治国，具有重要的现实意义。

法律是维系社会安全与秩序、调整人际利益关系的强制性规范。法律只有在实际生活中得到实施，它的制定才是有意义的，它的作用才能显现出来。习近平总书记指出：“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。”现实也告诉我们，有了好的法律不能严格执行，既损害法律尊严和权威，又会形成“破窗效应”，危害社会安定和谐。因此，全面推进依法治国的一个重点就是要保证法律严格实施。

保证法律严格实施，需要司法机关带头守法、严格执法。我国大约80%的法律、90%的地方性法规和几乎所有的行政法规都是由行政机关执行的。行政执法具有宽领域、单向性、强制性、裁量性等特点，其效果如何直接关系到党和人民的意志能否顺利实现，关系到社会各方的合法利益能否得到切实保障。改革开放以来，我国执法工作取得了一系列阶段性成果，但还存在一些问题。针对这些问题，十八届四中全会明确提出了以“深入推进依法行政，加快建设法治政府”为核心的一系列创新举措。把这些措施要求落到实处，需要司法机关继续深入开展社会主义法治理念教育，实现从管理到治理和服务的转变；进一步健全决策机制，理顺执法体制，实现执法机构、职能、权限、程序、责任的科学化、合理化和法定化；完善考试和考核制度，打造高素质执法队伍，实现严格、规范、公正、文明执法。

保证法律严格实施，需要司法机关公正司法。司法是国家司法机关及其司法人员依照法定职责和法定程序，具体运用法律，以权威的方式化解矛盾纠纷或冲突、协调人际利益关系的过程，是法律实施的重要方式。公正司法的核心追求和生命线，也是司法赢得人们信任的根本凭靠。英国思想家培根曾说过：“一次不公正的审判，其恶果甚于超过十次犯罪。”保证司法公正，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，需要正确认识坚持党的领导与司法机关依法独立行使职权的关系，正确认识地方利益、部门利益同党和国家的根本利益之间的关系，排除各种对司法的干预，确保依法独立公正行使审判权和检察权；需要推进司法体制机制创新，提高司法人员的法治观念、业务能力 and 保障水平，大力推进司法公开，强化对司法活动的监督，实现有错必纠、枉法追责。

保证法律严格实施，还需要全民守法。法律法规体现着广大人民群众的意志和根本利益，全体社会成员都应自觉遵守。而全民守法同样是法律实施的重要方式，也是法律生命力的重要体现。从实际看，全民守法就是要推动全社会树立法治意识，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。实现这些，首先是让人们知法。人们只有具备法律知识，才能明白在特定法律关系中自己可以做什么、应当做什么和不能做什么，法律的指引、评价、教育作用才能实现。因此，要把普法作为一项长期基础性工作，加强法治宣传教育，使法律的基本精神和主要内容，成为社会成员的生活常识。其次是让人们信法尊法，养成对法律正向和积极的情感体验。这需要在实践中坚持法律面前人人平等，任何组织和个人不得有超越宪法和法律的特权；党员领导干部和广大公职人员带头尊法守法，维护法律权威；推进司法公开，提高司法公信力；拓宽公民有序参与立法的途径，广泛凝聚社会共识。所有这些都助于形成和强化人民对法律发自内心的真心拥护和真诚信仰。

体，离开了哪一句都不行。社会主义法治国家为我们描绘了宏伟蓝图，指明了前进方向，中国特色社会主义法治体系则为我们绘制出路线图、指明了具体路径。只有努力建设中国特色社会主义法治体系，才能为建设社会主义法治国家提供基础和前提条件。

如何建设中国特色社会主义法治体系?《决定》给出了精辟的答案，那就是实现科学立法、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。“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”这十六字方针，是对原来的“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”十六字方针的发展和提升，明确了新时期全面推进依法治国的重点环节和主要任务，具有极为重要的指导意义。具体来讲，科学立法是全面推进依法治国的前提，严格执法是全面推进依法治国的关键，公正司法是全面推进依法治国的保障，全民守法是全面推进依法治国的基础。

## 三、始终坚持实现全面推进依法治国总目标的基本原则

党的十八届四中全会《决定》明确提出并阐述了实现全面推进依法治国总目标必须坚持的五个基本原则，即：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。这五个原则的提出，回答了社会普遍关心的涉及依法治国的许多重大理论和实践问题，是全面推进依法治国的重要遵循。

坚持中国共产党的领导，解决的是全面推进依法治国的政治保证问题。《决定》深刻阐述了党的领导和依法治国的关系，指出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和基本原则。在这个问题上，我们必须有清醒的认识，毫不动摇地坚持党对法治建设的领导，与时俱进地加强和改善党对法治建设的领导，真正做到党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。

坚持人民主体地位，解决的是全面推进依法治国的力量源泉问题。人民是国家和社会的主人。人民当家作主是依法治国的前提和目标。法治建设必须坚持为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，充分发挥人民的主体作用。要坚持和完善人民代表大会制度这个保证人民当家作主的根本政治制度，更好地实现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一。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依法治国全过程。

坚持法律面前人人平等，解决的是全面推进依法治国的价值追求问题。公平正义是社会主义的本质属性，平等是社会主义法律的基本属性。法律面前人人平等，要求法律对所有社会成员一视同仁，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，任何在社会中处于弱势的公民都不得受到歧视。坚持法律面前人人平等，必须维护国家法制统一，加大监督力度，切实保证宪法法律有效实施。

坚持依法治国和以德治国相结合，解决的是全面推进依法治国的精神支撑问题。道德和法律具有天然的联系和共同的价值取向。道德是法律的精神内涵，法律是道德的制度底线。在全面推进依法治国进程中，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，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，做到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，解决的是全面推进依法治国的实践基础问题。法治属于上层建筑，是由经济基础所决定并为经济基础服务的。全面推进依法治国，必须从我国国情和实际出发，突出中国特色、实践特色、时代特色，走中国特色的社会主义法治道路。适应改革发展的法治需求，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，推动法治实践发展。

党的十八届四中全会强调指出，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，需要付出长期艰苦努力。让我们紧密团结在以习近平同志为总书记的党中央周围，坚持不懈地全面贯彻落党的十八届四中全会精神，为实现全面推进依法治国的总目标而努力奋斗！

# 法律的生命力在于实施

●叶立周