学習時報

第761期
2014年11月3日

中共中央党校主管主办
报名题字：江泽民

STUDY TIMES

网址：www.studytimes.cn 周一出版
国内统一刊号：CN11-0137 代号：1-267

重要言论

党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好，最关键的是方向是不是正确、政治保证是不是坚强有力，具体讲就是要坚持党的领导，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。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。

依法执政是依法治国的关键

中共中央党校常务副校长　何毅亭

党的十八届四中全会，是我党历史上第一次专题研究和部署法治建设的中央全会。全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，凝聚全党智慧，体现人民意志，明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则、重点任务和根本保证，是我党历史上第一个关于加强法治建设的专门决定，是指导新形势下全面推进依法治国的纲领性文件。

依法治国是我国宪法确定的治理国家的基本方略，能不能做到依法治国，关键在于党能不能坚持依法执政，各级政府能不能坚持依法行政。《决定》科学总结我党领导人民长期探索治国之道的历史经验和共产党执政规律，提出依法执政是依法治国的关键这一科学结论，并对依法执政提出一系列明确要求。

自觉维护宪法法律的权威和尊严

宪法法律至上，是现代法治国家的重要标志，也是衡量现代社会文明进步的重要标准。坚持依法执政，首先要保证宪法法律在党内、在各级党组织和领导干部中的权威和尊严。

宪法是治国安邦的总章程，是人民权利的保障书。宪法以国家根本大法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，规定了中国共产党的领导地位，规定了公民的基本权利和基本义务，规定了国家政权机构的组织体系、职责权限和运行机制，充分反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为党和国家中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法治上的最高体现，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。根据宪法制定的各种法律法规和规章是宪法精神、宪法原则、宪法内容的进一步展开和具体化，是全体社会成员必须遵行的行为规范。宪法法律的权威和尊严得到保障，国家和社会生活的法治化就有坚实基础，经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好就有可靠保障，党和国家事业兴旺发达就能获得蓬勃伟力。正因为如此，《决定》强调，“各级党组织和领导干部要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现”。

各级党组织自觉在宪法法律范围内活动，是宪法和党章的明确要求，也是维护宪法法律权威和尊严的重要保障。我们党是执政党，各级党组织在我国政治生活和社会生活中处于领导核心或政治核心地位，他们自觉维护宪法法律权威和尊严，对整个社会具有直接而深远的影响。这就要求各级党组织培养法治意识，把贯彻实施宪法法律贯穿于一切活动的始终。执掌国家政权、开展施政活动，要忠于宪法法律，严格按照法定原则、法定权限、法定程序行使职权、履行职责，为人民掌好权、用好权，保证国家机关统一有效组织各项事业。践行党的宗旨、服务人民群众，要注重运用法治来协调利益关系、保障改善民生，维护好、实现好、发展好人民群众的合法权益，引导人民群众通过合法渠道理性表达利益诉求，坚决防止和反对侵犯人民群众合法权益的行为。对少数群众不合理不合法的利益要求，要加强教育引导，坚持依法办事，不能违反法律规定“花钱买平安”。加强自身建设、开展党内活动，包括制定党内法规、开展组织生活、化解党内矛盾、解决党内存在的突出问题等，既要遵守党章和党规，又要符合宪法法律精神，不得与国家法律相抵触，尤其要注重教育广大党员培养法治素养，作学法尊法守法用法的模范。

领导干部带头遵守法律，带头依法办事，对维护宪法法律权威和尊严至关重要。在领导干部中，法治观念淡薄、特权思想严重、目中无法、信奉权大于法的人还不少。这是法治建设的大敌，依法执政的大敌。作为领导干部，必须高度重视宪法法律的学习，把熟练掌握宪法法律知识、法治理念、法治精神作为履职尽责的基本条件，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、维护稳定能力。想问题、作决策、办事情，要时刻绷紧法治这根弦，做到心中有法、虑必及法、行必依法。对法律要有敬畏之心，始终坚持法律面前人人平等、法律面前没有特权、法律约束没有例外的原则，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不能以任何借口任何形式以权压法、以言代法、徇私枉法。尤其是在依法行使自由裁量权时，一定要恪守公平正义的法治理念，正确处理权与法、情与法、利与法的关系，公正决断是非，不因私利抛公义，不因私谊废公事，不因私情弃公平，确保权力行使不偏离法治轨道、不突破法律边界、不逃避法律责任。

发挥政策和法律各自优势

正确认识和处理政策与法律的关系，是依法执政会经常遇到、必须认真解决好的一个重大问题。《决定》指出：“完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互动。”这不仅从理论上回答了政策和法律的地位、作用及其相互关系，而且为我们在实践中把握好二者关系提供了重要遵循。

党的政策和国家法律在本质上是一致的，都是党和人民共同意志的反映，都是党领导人民治理国家的重要方式，都是党用以统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，推动科学发展、全面深化改革、促进社会和谐的重要手段。所不同的是，政策和法律以各自独有的表现形式、作用范围、效力支撑而有着不同的特点和优势。党的政策，更具有灵活性、时代性、探索性、指导性等特点，在研判国际国内发展大势、确定国家未来走向的宏观战略，指导最新创造性实践，解决改革发展稳定中不断出现的新矛盾新问题、人民群众反映强烈的热点难点问题等方面，发挥着重要作用。国家法律，更具有普遍性、稳定性、反复适用性、国家强制性等特点，在规范公民权利与义务、国家机关权力与责任，定纷止争、维护社会稳定和社会公平正义，调整相对成熟、相对稳定的重大社会关系等方面，发挥着重要作用。同时，政策和法律又具有紧密的内在联系。党的政策是国家法律的先导和指引，是立法的依据和执法司法的重要指导；国家法律是党的政策的定型化，党的政策成为法律后，实施法律就是贯彻党的意志，依法办事就是执行党的政策。它们相辅相成、相互补充、相得益彰。不能把二者割裂开来，更不能将二者对立起来。

在新的历史起点上全面深化改革，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，不仅催生着越来越密集、越来越迫切的政策和法律需求，而且为政策和法律发挥各自优势开辟了越来越广阔的空间。在深化改革的顶层设计方面，在重要领域和关键环节改革试点先行、投石问路方面，在涉及群体广泛、利益关系复杂、牵一发而动全身的深层次改革方面，在前沿改革的探索性实践方面，凡此等等都要注重发挥政策的积极作用。当改革取得的重要成果需要及时巩固，改革积累的成功经验需要普遍推广，改革理顺的利益关系趋于合理稳定需要固化定型，就要及时发挥法律的积极作用。当然，在全面深化改革过程中，政策和法律的作用范围并不是泾渭分明、截然分开的，往往是交互作用、同频共振，共同推动改革有序进行。这里需要强调的是，要注重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。也就是说，谋划重大改革、推进重大改革，要主动把法律因素考虑进来，自觉运用法治方式。实践证明行之有效的，要及时上升为法律；实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序作出授权；对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止，确保重大改革在法治轨道上进行。

完善党委依法决策机制，是提高决策质量和水平的重要保证，也是促进政策和法律互联互动的重要条件。党委依法决策，强调的是决策主体、决策程序、决策内容、决策责任都要始终贯穿和体现法治思维，并采取和运用法治方式。每作一项决策，都要认真想一想法律上谁有权决策，有多大权限决策，决策的法律依据是什么，应当遵循的法定程序是什么，应当承担什么样的法律责任，等等。要把合法性论证作为党委重大决策的必经程序，确保决策符合法律，实现政策与法律的有效对接和统一。《决定》提出，各级党政机关普遍设立公职律师，“参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险”，这为开展党的重大决策合法性论证提供了有力支持。要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对违反法律规定进行决策导致严重失误、造成重大损失和恶劣影响的，严格追究有关领导和责任人员的法律责任。

健全依法执政的工作机制

坚持依法执政、提高依法执政水平，需要一套科学有效、系统完备的工作机制来保障。否则，依法执政很容易停留于一般号召，很容易取决于领导者个人认识和重视程度，很难真正落实到具体执政实践中。这里，既有重大政治原则需要我们毫不动摇地坚守，又有大量制度和体制机制障碍需要我们大胆突破。

依法正确处理党同国家政权机关之间的关系，是健全依法执政工作机制的重大任务。要旗帜鲜明地坚持宪法确定的党的领导地位，把党对国家政权机关的领导作为依法执政最根本的原则，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。同时，要按照宪法法律规定的原则、职责和程序，不断改进党领导国家政权机关的方式方法，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国集中统一。

健全党领导依法治国的制度和工作机制，完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序，才能实现党对法治工作的领导具体化、制度化。要建立健全党领导立法的工作制度。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定，宪法修改由党中央向全国人大提出建议。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告。进一步完善党领导政府的工作机制，深入推进依法行政，创新执法体制、完善执法程序、推进综合执法、严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制。加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、说法高效、守法诚信的法治政府，确保各级政府始终坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作。进一步健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的责任落实机制，加强党对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调，把法治建设贯穿于政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及党的建设各个方面。党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人的职责，不仅自身要带头遵守宪法法律，带头依法办事，而且要抓好领导班子和干部队伍法治素养和能力的培养提高。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律的，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

政法委员会作为党委职能部门，是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，做依法办事的表率，保障宪法法律正确统一实施。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制度，政法工作的重大部署、事关社会团结和谐的重大问题、涉及社会政治稳定的重大敏感案件、群众反映突出的执法司法问题等要及时向党委报告，决不能搞先斩后奏、边斩边奏，甚至斩而不奏。要大力加强政法机关党的建设，坚持围绕政法中心工作抓党建，运用好党的群众路线教育实践活动成功经验，创新工作方式方法，创新活动内容载体，严肃党内政治生活，真正使政法机关党组织成为政法干警经受党内生活锻炼、增强党的意识、提高思想觉悟、加强党性修养的熔炉。要针对政法队伍中存在的突出问题，教育引导广大党员干警在坚定理想信念上当先锋模范，坚持党的事业、人民利益、宪法法律至上，强化政治意识、大局意识、责任意识、法治意识，永葆忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色；在忠于职守上当先锋模范，肩扛公正天平，手持正义之剑，坚持公正无私、执法如山的职业情怀，坚守公正廉洁的职业道德，让人民群众在每一个案件中都能感受到公平正义。

健全人大主导立法工作的体制机制

□本报特约评论员　封丽霞

十八届四中全会提出“健全有立法权的人大主导立法的体制机制”。这是直面当前我国立法实践中“行政主导”“部门本位主义”的突出问题而作出的针对性要求。现代立法的本质要求是立法主体的民主性和人民性。由人民选出的代表所组成的代议机关来主导立法过程，是立法获得正当性与公正性的基础，亦是各国立法体制的精神内涵所在。在全面推进依法治国的总目标之下，善于运用民主法治思维推进立法工作，践行以人为本、立法为民的理念，必须实现人大对于国家立法过程的主导。

多年以来，行政部门主导立法以及由此形成的立法权的行政化、部门化，一直是影响我国立法民主性与公正性的显豁问题。实践当中，政府部门行使了相当重要和广泛的立法权，而人大立法职能却在相当程度上运作不到位。甚至在一些地方，人大好几年都不行使立法权。对于人大立法与政府立法的这种“错位”现象，有人形象地评价说“人大立法管小事，政府立法管大事”，或曰“人大抓鸡毛蒜皮，政府抓关键问题”。

“政府主导”和“部门本位”的工作机制，对我国立法产生了深刻的影响。例如：直接造成立法过程的“寻租”和立法权异化，造成法出多门和立法打架。相关规定含糊不清、互相矛盾，从而大大影响了立法质量。在立法内容上，一些部门借“归口起草”法律法规之机不适当地扩张行政权力、增设行政机构、重管理轻服务。一些立法中关于部门职权和行政相对人义务的规定过多且较为全面、具体，而关于部门职责和行政相对人权利的规定过少且过于片面、含糊、笼统，甚至有时根本就未作规定。部门利益支配相关立法过程，部门或行业的管理者实际上成为本部门、本行业管理事项的立法者。这种立法过程中“运动员”和“裁判员”二者合一的做法，使得利益相关的社会公众难以参与和影响立法过程，行政相对人的利益也难以在立法过程中得到充分尊重和体现。这就是人们常常批评的“国家立法权部门化，部门立法权利益化，部门利益通过部门立法合法化”现象。这种立法工作机制之下最终形成的法律几乎成了“政府意见的法律报告”，立法的民主性与人民性大打折扣，法律的公正性必然严重缺失，也就难以获得社会成员的拥护与认同。

（下转第3版）

时势专论

建立企业信息公示制度 构建企业信用监管体系

——国家工商总局局长张茅答本报记者问

高层访谈

□本报记者　李玉梅

记者：张局长您好！我们注意到，国务院通过了《企业信息公示暂行条例》（以下简称《条例》）并于10月1日起施行，社会对这部法规的关注度很高，您能介绍一下这部行政法规的制定背景和意义吗？

张茅：国务院《注册资本登记制度改革方案》提出，要构建市场主体信用信息公示体系，完善市场主体信用信息公示制度。《条例》就是建立企业信息公示制度的法律依据。工商总局积极推动《条例》的制定工作，在放宽注册资本等准入条件的同时，进一步强化市场主体责任，健全完善配套监管制度。自今年3月1日注册资本登记制度改革实施以来，取得了阶段性效果。同时也取消了企业年度检验验照制度，因此，《条例》的出台对于加强事中事后监管，很有必要，企业和社会公众也十分关注。7月23日，国务院常务会议审议通过了《条例》。

《条例》对深化注册资本登记制度改革具有重要意义。国务院《注册资本登记制度改革方案》提出，在放宽注册资本等准入条件的同时，构建“宽进严管”的市场监管体系，这需要国家立法予以落实。《条例》规定的企业信息公示制度、企业公示信息抽查制度、经营异常名录制度、严重违法企业名单制度、企业信用联动惩戒制度等，从法律上规范和固定了“宽进严管”的事后监管制度，是深入推进注册资本登记制度改革的重中之重，关系到这项改革的成败。

《条例》对加快社会诚信体系建设具有重要意义。市场经济的健康发展要靠信用手段来实现。近年来，我们国家在加强市场主体信用体系建设方面取得了一定成果，为推进社会诚信体系建设奠定了基础。从总体上看，当前我国经济发展中仍然存在诚信缺失、道德失范、信用体系不完善、市场主体竞争不充分和不公平等问题，有些问题还相当突出。制定出台《条例》，通过行政法规构建统一的企业信息公示体系，明确企业信息公示范围，实现信息资源共享，使社会公众和政府各个管理部门、行业组织都能够方便、及时、全面地了解企业信息，能够有效扩大社会监督，强化企业信用约束，促进企业诚信自律。《条例》的制定，顺应大数据时代下市场经济发展的要求，为全社会对企业信用状况进行评价和监督提供了制度保障，对加快社会诚信体系建设具有积极作用。

（下转第8版）