学习贯彻十八届四中全会精神（四）

国家治理领域的革命

□张效羽

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《决定》）提出“全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命”，将全面推进依法治国工作提升到前所未有的高度。认真理解、深刻体会“法治建设也是革命”的论断，对于全党同志更加自觉地坚持依法治国、更加扎实地全面推进依法治国，有着十分重要的意义。

党治国理政的自我革新

作为执政党，中国共产党是推进国家治理现代化的领导力量。党能否实现依法执政、依法治党，是决定依法治国这场国家治理领域革命能否真正实现的关键。《决定》最大的亮点在于直面这个问题，对党治国理政的革新做了重要部署。

党必须运用法治思维和法律方法领导国家治理现代化。根据十八届四中全会的《决定》，党的领导不是法外之物，而是只能在宪法法律之内进行的制度化行为。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，这是一个硬币的两个侧面，必须同时存在、同等重要。《决定》还明确要求，“任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求”。可见如果个别党委或者个别党的领导违反法律进行“领导”，则这种领导就不是真正的党的领导，被领导的司法机关应当理直气壮地予以拒绝。

党的领导方式应当因被领导工作特点而有所不同。法治建设不是一把抓，而是分为立法、执法、司法等多个环节。每个环节都有各自的特点，党的领导必须符合这些领域的工作特点。比如，由于立法工作政治属性强，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。法律制定和修改的重大问题还要由全国人大常委会党组向党中央报告。但在司法领域，尤其是对于已经进入诉讼程序的具体案件，包括各级党委和政法委不宜个案干预。《决定》明确告诫“对干预司法机关办案的，给予党纪政纪处分；造成冤假错案或者其他严重后果的，依法追究刑事责任”。对于党委政法委领导个人干预司法机关办案的，不论其干预办案的结果如何，都要对责任人给予党纪政纪处分，体现了党中央对于党领导司法工作领导方式变革的清醒认识。

党的自身建设也必须贯彻法治思维。这次《决定》将党的自身建设放在推进依法治国总体部署中，既符合中国国情，也使得依法治国有了更加坚实的基础。中国共产党不是西方意义上的政党，而是深深嵌入我国国家治理的中心环节。如果党内各级党组织还是用人治的办法出台决策、对待党员，如果党员干部在党内处处感受到的不是法治而是人治，那么要求党员干部模范地遵守法治、建设法治，也颇有难度。《决定》明确提出依法治党的要求，提出党章是最根本的党内法规，并要求完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，形成配套完备的党内法规制度体系，就是将法治思维贯彻到党内，使党自身首先成为依据法治精神活动的党，使得依法治国事业领导力量自身首先法治化。

国家治理模式的深刻改变

我国传统的国家治理模式是一种人治模式，呈现一种“为政在人”“其人存，则其政举，其人亡，则其政息”的状态，国家治理状况的好坏，几乎由领导人的水平决定。领导人勤政廉政善政，则国家治理井井有条；如果领导人能力不高思路有问题，则国家治理水平急剧下降。中华人民共和国建国以来，人治的毒瘤仍然没有根除。国家治理模式在很多情况下仍是下级发现问题请示汇报、领导批示指示雷厉风行、层层加码加紧落实，最后到基层往往是不择手段完成任务。这种治理模式在社会经济关系较为简单、国家刚刚建立的情况下尚能应付。面对当前国家各方面摊子越来越大、社会经济关系日趋复杂的情势，就显得捉襟见肘。

全面推进依法治国，就是实现国家治理模式法治化。在法治化的国家治理结构中，国家治理最基本的问题在宪法中加以规定，国家治理重大问题、包括重大改革措施，都要通过立法程序以法律形式加以规定，之后交由行政机关依法执行。行政机关在执行法律的过程中如果侵犯到公民、法人和其他组织的合法权利，或者公民、法人和其他组织就涉及切身利益的问题与行政机关发生争执，最终要由人民法院依法独立公正审判、作出裁决，该裁决对行政机关和全社会成员具有终局效力。对于没有明确特定受害人的侵犯公共利益的活动以及严重侵犯公共利益的犯罪活动，人民检察院则依法独立公正向人民法院提起诉讼，人民法院依法独立公正作出裁决。立法机关、行政机关、司法机关围绕宪法和法律各自依法独立行使职权，互相制约、相互监督。国家治理的所有环节都围绕着公开、明确的宪法和法律进行，人民群众在国家治理的全过程都享有宪法和法律保障的权利。任何国家机关有法律依据则理直气壮、无法律依据则寸步难行；任何公民只要不违反法律就享有高度自由，若违反法律则必须自食恶果。这种治理模式既能让一切劳动、知识、技术、管理和资本的活力竞相迸发，又能保持坚固可预期的法律秩序，是国家长治久安的根本保障。

一项全面性、系统性工程

以前，一谈到依法治国、建设社会主义法治国家，很多同志就认为这主要是政法机关的任务，其他机关配合政法机关就行。这次十八届四中全会的《决定》，在全面推进依法治国的文件中将教育工作、国防工作、港澳台工作乃至外交工作都涉入其中，说明依法治国已经贯穿国家治理各个方面，已经成为推动国家治理现代化的总抓手。

全面推进依法治国贯穿国家工作各个方面。法治思维和法律方法体现的是尊重规则、尊重制度、尊重理性、尊重程序的精神，这种精神适用于所有国家工作。比如国防工作需要时刻处置瞬息万变的军情，似乎最受不得条条框框的限制。但国防工作在后勤保障、军事训练、信息管理等方面也有血泪教训凝成的法律法规，必须严格执行。国防军事工作尚且如此，其他工作更不能脱离依法治国。如果一个领导干部脑子里没有依法治国的弦，在任何一个领域都难免犯错误、摔跟头。

全面推进依法治国是国家治理现代化的系统性工程。国家治理现代化需要全面贯彻依法治国，依法治国的实现也有赖于国家治理各方面工作的配合。比如十八届四中全会《决定》明确提出把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程，就是明确日常教育工作也要为全面推进依法治国服务，充分说明全面推进依法治国的事业要靠全社会实施。

全面推进依法治国是推进国家治理现代化的总抓手。国家治理现代化工作千头万绪，既要解决人的问题，也要解决体制机制的问题，但归根结底还是要解决体制机制问题。正如邓小平指出的，“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。解决体制机制问题，全部可以落实到法治建设问题。因为现代化的国家治理体制，主要环节就是立法、执法、司法和法律监督，这些环节都是围绕着宪法和法律的制定和落实展开的。将这些问题解决，使得立法科学化、民主化、公开化，使得执法严明化，使得司法公正化、专业化，使得法律监督更加有力，也就实现了国家治理现代化的要求。

深化改革加快法治政府建设

□沈荣华

党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出了总体部署，强调法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。政府是实施法律的主体，80%以上的法律法规是由政府实施的，因此实行依法治国的重点是依法行政、建设法治政府，以保证法律的有效实施。

推进政府职能转变，依法全面履行政府职能。转变政府职能是深化行政体制改革的核心，也是建设法治政府的必要条件。改革开放以来，为适应经济社会的发展，政府职能已有了重大转变，但从推进国家治理体系和能力现代化的要求来看，还存在着诸多不相适应的问题，主要表现在政府履职越位、缺位和错位情况依然存在，不作为、乱作为现象较为突出，这不仅制约了市场、企业和社会的作用发挥，也不利于更好发挥政府的作用，还容易导致设租寻租腐败。新一届政府成立以来，大力推进简政放权，减少简化行政审批，职能转变已取得重要阶段性成果。下一步改革，要按照四中全会的精神，在推进简政放权、转变职能的同时，健全行政法律制度，实现职能、权责、机构、程序、责任的法定化、规范化。一是运用法治方式厘清政府与市场、政府与社会的边界，依法界定政府职能和权限，推行权力清单制度，将政府行使权力的依据、内容、方式和流程向社会公布，不得法外设定权力，使政府“法定职责必须为、法无授权不可为”，使市场和企业“法无禁止即可为”，建设法治经济和法治社会，把政府职能切实转变到宏观调控、市场监管、公共服务、社会治理和环境保护上来，建立有限有为的法治政府。二是根据不同层级政府的定位和特点，依法界定各级政府的事权，突出各自的履职重点，解决职责重叠、责任不清、推诿扯皮等问题。三是加快制定或修订政府组织法律法规，依法界定机构设置、部门职责、权责划分、人员编制，实行规范化透明化管理，使政府组织和权力运行走上法治化的轨道，为政府履行职能提供法律保障。

健全依法决策制度，增强政府公信力。依法决策是建设法治政府的首要环节，从实践看，一些行政机构和领导干部超越法定权限、违反法定程序、随意决策的问题依然存在，“拍脑袋”决策、“闭门”决策、“一把手”决策现象屡见不鲜，由此产生的决策失误、政绩工程、形象工程，给经济社会建设带来巨大损失和浪费，人民群众反映十分强烈，严重影响了政府公信力。有鉴于此，四中全会明确将“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的必经法定程序，划出了行政决策的“硬杠杠”，增强了硬约束，未经法定程序的不能作出重大决策。推行政府法律顾问制度，加强对重大决策事项的合法性、合理性、可行性的审查评估，充分发挥法律顾问在行政决策中的作用。这次全会还提出，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，加大了决策责任追究的力度，对不依法决策造成重大损失的，不能再以“交学费”简单了事，而是要“倒查算旧账”，依法追究相关领导人员的法律责任，这就把决策问责落到了实处，有利于督促行政部门严格按照法定程序决策。

改革行政执法体制，提高执法能力。这是依法行政、建设法治政府面临的迫切任务，也是公正文明规范执法的体制保障。经过多年来的法治建设，政府机关及工作人员的行政执法能力不断增强，但有法不依、执法不严、违法不究的问题还较为严重，选择性执法、执法不公、以罚代管甚至知法犯法、徇私枉法等现象仍然存在，需要采取有力措施加以解决。根据四中全会的要求，深化行政执法体制改革的重点是推行综合执法。在这方面，目前各地开展综合执法试点已有十余年时间，取得了很大成绩，也积累了经验，同时也存在不少矛盾和问题，多头执法、重复执法、执法扰民等问题还没有根本解决，“七八个大盖帽管不住一顶破草帽”。四中全会提出，要根据不同层级政府的事权划分，整合行政执法资源，优化执法力量配置，大幅减少市县层级执法队伍种类，推进食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域的综合执法改革，提升行政执法的能力。同时，要减少行政执法层次，实行执法重心下移，重点加强市县层级的行政综合执法，理顺城管执法体制，规范综合执法机构和队伍建设，实行持证上岗、罚缴分离、收支两条线等行之有效的制度，切实解决行政执法中的问题，提高严明执法的水平。此外，还应当创新行政执法制度，建立执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度、行政裁量权基准制度、行政执法责任制度等，加强执法监督，克服各方面对行政执法的干扰，依法惩处各类行政违法行为，确保严格规范公正文明执法。

全面推进政务公开，加强权力制约监督。政府权力来自于人民，必须用来为人民谋利益，而不能被滥用。多年来的实践表明，一些行政权力之所以被滥用，与权力封闭运行，暗箱操作，缺乏制约监督，责任追究不够，行政违法行为得不到及时纠正和惩处，有着直接的关系。按照四中全会决定的要求，政府管理要坚持“以公开为常态，不公开为例外”的原则，全面推进政务公开，重点加强财政预算、公共资源配置、重大建设项目、社会公益事业等领域的政府信息公开，实现决策、执行、结果的公开透明，接受社会监督，打造公开公正、守法诚信的透明政府。建设法治政府，必须贯彻有权必有责、用权受监督的原则，健全对政府权力行使的内外监督制约体系，不断增强监督合力，把权力关进法律制度的笼子。对一些权力集中的部门和岗位，如财政资金分配、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等部门和岗位，要重点采取有效措施，加强监督制约，防止权力滥用。要进一步完善纪检、监察、审计等专门监督制度，保障依法独立行使监督权，充分发挥专门监督的作用。这些改革举措，对于建立廉洁高效的法治政府，都具有很强的针对性和操作性，意义重大，各级政府和部门应结合实际加以落实，推进相关改革，带头遵守宪法法律，严格依法办事，提高依法行政能力。

以治本之策提高司法公信力

□高长见

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（下称《决定》），抓住长期存在的影响司法公正的体制性障碍，在十八届三中全会基础上，提出了进一步深化司法体制改革的举措，着重解决司法公信力不足这一难题，确保司法机关依法行使职权，以司法公正促进司法公信力的提高，以司法公信促进司法化解矛盾纠纷能力的提高。《决定》的有关司法体制改革的部署是促进司法公正和提高司法公信力的重大体制、机制创新，必将对促进司法公正和提高司法公信力发挥长期的指导作用，从而为社会主义法治国家建设奠定坚实的司法基础。

司法公信力是能够引起社会公众普遍服从，同时又能够引起公众普遍尊重的公共力量，它表现为司法权所具有的赢得社会公众信任和信赖的能力，是社会公众对司法主体、司法运作过程和司法裁决的尊重和认同的程度。衡量司法是否有公信力，可以从五个方面进行评价：一是司法有权威，司法在全社会的权威体系中具有与法治社会相适应的重要位置，司法在制度设计和运作实践中都具有极大的权威；二是司法官员受到社会尊重，司法职业具有较高的尊荣感，受到社会公众的信赖；三是司法判决得到尊重和执行，司法判决的执行率高；四是司法运作过程受到社会信赖，司法廉洁度高，司法腐败基本得到控制；五是司法公开程度高。司法公信力不但来源于司法廉洁，也来自于司法过程和司法判决结果的公开，这里的公开除了结果的公开，也包括司法过程，特别是司法判决形成过程最大限度的公开，为社会和当事人所知晓。

根据上述标准对我国司法公信力现状进行对应分析，可以发现，我国司法公信力建设仍然存在突出问题，不能满足社会主义法治国家建设的需要，不利于公民发自内心的服从法律和服从司法判决。具体分析，我国目前司法公信力存在以下突出的问题。

首先，司法权威不足，司法机关的崇高宪法地位并没有完全转化为制度实践。由于体制性、机制性因素的制约，司法机关依法独立行使职权受到严重影响，个别领导干部违法干预司法、媒体的“舆论审判”都对司法权威形成严重的挑战。由于缺乏司法权威，造成司法判决的终局性不强，当事人长期缠访、缠诉问题突出，涉法涉诉信访总量居高不下。美国联邦最高法院杰克逊大法官曾言，“我作的判决之所以是终极性的不可推翻的，并不是因为我作的判决正确，恰恰相反，我之所以判决是正确的，是因为我的判决是不可推翻的”。司法权威是司法公信力和司法终局性的基础，权威不足带来的是司法公信力不彰和终局性不强的双重不利后果，社会纠纷久拖不决，不能及时化解。

其次，司法官员的职业保障不力，司法职业尊荣感较低。在目前的干部人事管理体制下，司法官员和行政机关的公务员没有差别，司法工作的特殊性无从体现，司法人员待遇低、职务晋升空间有限，同时，司法官员的职业公信力偏低，司法官员职业道德水平受到质疑。

再次，司法判决执行率低。根据有关统计，2012年全国法院执行案件的自动履行率下降、强制执行率上升，实际执行率为81.53%，同比提高了3.69个百分点；执行标的到位率为71.53%，同比下降4.73个百分点。上述数据表明，司法判决的强制执行率和实际执行率同升，但是自动履行率和执行标的到位率双降，执行难度继续加大，执行难问题依然未从根本上得到缓解。

最后，司法腐败案件发生率仍然偏高，司法公开力度仍需进一步加大。正如习近平总书记所指出的，目前一些司法人员司法腐败现象仍然较为突出，冤假错案时有发生，严重影响司法公信力的提高。司法公开方面则仍然存在选择性公开、部分公开、公开范围不大、司法判决说理性不强等问题。

卢梭曾言，“一切法律之中最重要的法律既不是铭刻在大理石上，也不是铭刻在铜表上，而是铭刻在公民们的内心里”。由于司法公信力建设方面存在一定的问题，造成公众对司法及其判决的信任和接受程度不足，有些正确的司法判决也备受公众质疑，司法化解纠纷能力受到严重制约。正是基于司法公信力建设极端重要性的深刻认识，四中全会《决定》把保证公正司法、提高司法公信力作为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的六大任务之一，基于司法公信力不高、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的判断。四中全会《决定》在党的十八届三中全会决定的基础上对保障司法公正作出了更深入的部署。

四中全会《决定》围绕解决公正司法、司法公信力建设问题，提出了有针对性的改革措施，这是今后一段时期司法体制改革的核心任务。

我们要坚决按照十八届四中全会的部署，扎实推进司法体制改革及司法权力运行机制改革，促进司法权力运行的公开、透明，完善司法责任制，不断增强司法的公信力和司法决定的可接受性。只要不断地努力，不断地促进公正司法，不断地提高司法公信力，我们就能实现国家治理体系和国家治理能力现代化的目标，就能实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦。

通过宣誓强化官员宪法意识

□刘武俊

近日，宪法宣誓制度成为依法治国话语中最热的关键词之一。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员，正式就职时公开向宪法宣誓。

笔者认为，建立宪法宣誓制度，可以通过庄严的仪式感彰显依宪治国理念，强化官员宪法意识，营造让权力服从宪法、把权力关进宪法的笼子里的氛围。

正式就职前宪法宣誓早已是全球通例。宪法宣誓制度是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在142个有成文宪法的国家中，规定选举产生的有关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。自1919年德国《魏玛宪法》首次确认国家公职人员就职宣誓制度以后，很多国家如德国、意大利、新加坡、芬兰、希腊、荷兰、葡萄牙、南非等国的宪法中都明确规定，官员任职前要进行忠于宪法的宣誓。尽管各国在宪法宣誓的主体、内容、程序上不尽相同，但一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。宣誓者大都是担任国家重要职务的公职人员，如国家元首、议会议员、总理或首相及各级行政官员、司法官员以及其他公职人员。美国宪法规定，除总统当选后执行职务前必须宣誓外，国会的参议员和众议员、各州议会议员和所有行政、司法官员，都应当宣誓拥护宪法；挪威宪法规定，国王执政时应立即向挪威议会宣誓；新加坡宪法规定，任何议会议员在议会宣誓之前，不得在议会中参加任何有关立法的议事活动。

现行宪法尚无就职宣誓的规定，这是现行宪法的一个缺憾。建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员，正式就职时公开向宪法宣誓。这一规定目前只是党中央的一项决定，将来有必要修宪时正式载入宪法，弥补宪法缺乏宪法宣誓制度的立法缺憾。建议全国人大常委会加快制定宪法宣誓的具体规则，包括举行宪法宣誓的程序、誓词内容等，依法规范宪法宣誓制度。

宪法是依法治国的指南针，坚持依法治国首先和最核心的是要坚持依宪治国，“依法治国”中的“法”最重要的应当是“宪法”。倘若没有树立起国家根本大法宪法的权威，那么依法治国也就只能是纸上谈兵。因此，必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的头等大事抓紧抓好，而建立宪法宣誓制度正是树立宪法权威的重大举措之一。

当然，要真正在全社会树立宪法的权威，必须健全宪法实施和监督制度。宪法的生命在于实施，一切政府行为和红头文件都必须接受宪法的合宪性检验，一切违反宪法的行为都必须予以追究和纠正，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件。

比宣誓更重要的是言行一致，将誓词内化于心、外化于行，用实际行动践行誓言、兑现承诺。宪法宣誓诚可贵，依宪治国价更高。期望宪法宣誓制度能够在全社会尤其是全体公职人员中真正营造尊重宪法权威的氛围。