责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2014年11月10日

学习贯彻十八届四中全会精神（五）

——中央党校进修部“全面推进依法治国”学员论坛发言摘要

依法治国首先是依宪治国

□王金亮（全国人大常委会机关党组纪检组组长）

依法治国首先是依宪治国，这是由我国宪法作为国家根本法的权威地位所决定的。宪法是党和人民意志的集中体现，是通过科学民主程序形成的根本法，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力，具有根本性、全局性、稳定性、长期性。

我国宪法规定了国家根本问题，是治国安邦的总章程。宪法包括序言和总纲、公民基本权利和义务、国家机构、国旗国歌国徽首都等四章内容；其中第三章国家机构中分七节，分别对全国人民代表大会、中华人民共和国主席、国务院、中央军事委员会、地方各级人民代表大会和地方各级人民政府、民族自治地方的自治机关、人民法院和人民检察院作出了规定。可见，我国宪法是以根本法的形式，确定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理论成果，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，是党和国家的中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在法制上的最高体现。

我国宪法具有最高的法律效力，是最高行为准则。宪法第五条明确规定：中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严……任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。这说明，我国宪法具有最高法律效力，是制定一切法律的依据，是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织的根本活动准则。

全面贯彻实施宪法，是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。宪法的生命在于实施，宪法的权威也在于实施。必须把宣传和树立宪法权威作为全面推进依法治国的重大事项抓紧抓好，切实在宪法实施和监督上下功夫。良法是善治之前提，要继续完善以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，完善全国人大及其常委会宪法监督制度。我国宪法规定，全国人大及其常委会监督宪法的实施。这项监督主要包括以下几个方面：全国人大有权改变或者撤销全国人大常委会制定的不适当的法律和决定；对国务院的行政法规、决定和命令进行监督；对最高人民法院和最高人民检察院的工作和司法解释进行监督；对省级国家权力机关制定的地方性法规和决议进行监督。党的十八届四中全会提出，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；加强备案审查制度和能力建设，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。

在全社会加强宪法教育，增强宪法意识、树立宪法权威，将宪法融入执政理念。党的十八届四中全会提出：将每年12月4日定为国家宪法日；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。还提出：要完善国家工作人员学法用法制度，把宪法等法律列入党委（党组）中心组学习内容，列入党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课；要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。这些具体措施多策并举，将有力推动全社会增强宪法意识，彰显和树立宪法权威。

维护宪法法律权威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。各级领导干部要对宪法和法律怀有敬畏之心，带头遵守法律，带头依法办事，担当起法治建设的责任，为建设社会主义法治国家而努力奋斗。

让环境法硬起来

□吕忠梅（湖北省政协副主席）

十八届四中全会决定明确要求，建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，探索建立检察机关提起公益诉讼制度，大幅度提高违法成本，加强立法并保证法律的实施，为生态法治建设描绘了路线图。

“无牙”的环境法：环境污染遏制不住的重要原因

“GDP”“达标排放”“九龙治水”，换来的是雾霾天、酱油水、毒土壤、被污染的食物链，环境污染向我们敲响了生命的警钟。

从上个世纪70年代初到今天，审视我国过去制定并实施的30多部生态环境保护的法律和千余件法规、规章，我国的环境法治体系远未形成，“病症”是法律的执行力不足，“病因”是法律的定位与立法决策不尽合理与科学，“病根”是唯GDP的经济增长观。

让环境法“硬起来”：建立最严格的环境法律制度

按照十八大报告提出的“建设美丽中国”的愿景，根据十八届三中全会“用最严格的制度促进生态文明建设”的要求，2014年4月24日全国人大常委会通过了《中华人民共和国环境保护法修订案》，该法将于2015年1月1日实施。该法建立和完善了环境保护法律机制，为实施严格的法律监管，提供了法律制度保障。

建立环境与发展协调机制。明确宣示环境保护是一项基本国策，确立“保护优先”原则。建立了政府、企业、公民、社会分享权力（权利）、各担义务、共同参与的“多元共治”体制。

统一监管机制。明确环境保护主管部门的统一监督管理职权，建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，建立了生态红线等生态环境保护制度。

公众参与机制。明确了公民的知情权、参与权、监督权，政府和企业信息公开，公众参与环境影响评价，环境公益诉讼等制度。

决策实施机制。建立和完善了生态补偿、企业环境保护责任、区域限批、排污许可、有毒有害物质控制、农村农业废弃物处置、重金属污染防治等全过程控制等制度。

责任追究机制。明确规定了政府工作人员的法律责任、政府及其职能部门主要负责人的领导责任、企业和生产经营者的主体责任。

保障环境法实施：落实四中全会精神任重道远

四中全会提出要形成“高效的法律实施体系”，保障法律实施，需从如下方面着力。

进一步完善生态环境立法，切实提高环境立法质量。一是尽快填补一些重要的环境资源立法空缺，制定土壤污染防治法等法律；二是抓紧进行相关法律修订工作，迅速启动对《大气污染防治法》《水污染防治法》等法律的修订，把《环境保护法》已经规定的各项制度加以细化，把与建设“美丽中国”相关的要求变成法律制度安排。

加强环境执法，确保有法必依。切实消除保护领域的选择执法、扭曲执法、懈怠执法、越权执法现象。加强环保依法行政，加强各级政府的环境保护法治意识和执法能力建设。

充分发挥环境司法的功能，实现社会公平正义。结合司法体制改革，加强环境资源专门审判组织与审判程序建设，确保公民环境知情权、表达权、参与权、监督权的实现；保证环境污染和破坏行为受到法律的追究。

加强环境法治文化建设，形成“保护环境，人人有责”的生态文化，让公民能够自觉地保护环境，能够利用环境法律维护自身和环境的权益，积极参与公共事务。同时，也要促进环境保护公益性社会组织的发展，集聚环境保护的社会资源与力量。

高效法治实施体系的基本要素

□卢乐云（湖南省人民检察院副检察长、副书记）

党的十八届四中全会明确提出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的总目标，并强调“法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施”。笔者以为，高效的法治实施体系应当具备十个方面的基本要素：宪法权威的神圣性、法律体系的严谨性、执行程序的法定性、违法后果的必定性、执法过程的透明性、救济渠道的畅通性、监督机制的有效性、法治队伍的可靠性、普法教育的全面性、考核评价的激励性。

宪法权威的神圣性。宪法是最高行为准则，四中全会将“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”放在全面推进依法治国的重大任务之首，强调依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政。要建立违宪审查机制，使得一切违宪的法律、法规、规章、政策、制度、决策归于无效，一切违宪行为得以纠正，一切违宪责任得以追究。

法律体系的严谨性。从法治实施的要求看，现行体系不无缺漏。一是一些法律制度规则系统不严谨，比如有的法律制度只有原则性规定，而无具体制度，使得这些法律仅仅是宣示性条文。二是法制规则系统不配套或者不协调。为此，四中全会特别提出，要“完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性”。

执行程序的法定性。法定程序规制一切权力、保障合法权利。程序法定、程序正当是国家治理体系现代化和国家治理现代化的基本要求。程序法既是权力的来源，又是权力运行的章程，还是权利保障的机制。四中全会强调，“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作”。司法作为守护公平正义、守护法治的最后一道防线，司法权的运行更加强调程序的法定性。

违法后果的必定性。违法后果对于一切违法行为是必然的和必定的。违法成本低或无成本，必将产生“破窗效应”，严重伤害法律的有效实施。在现行体系中，违法后果结构的法律设计不完善。如：重实体轻程序，有原则无强制，种类不全面，等等。对此，务必高度重视。

执法过程的透明性。四中全会提出，要“坚持以公开为常态、不公开为例外原则”。建立信息平台和公开机制，保障人民群众的知情权，全面推进政务公开，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开；保障人民群众参与司法，在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与，完善人民陪审员制度，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制。切实实现让权力在阳光下运行。

救济渠道的畅通性。畅通群众权益被公权力等侵犯的救济机制。四中全会要求“建设完备的法律服务体系，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，完善法律援助制度，健全司法救助体系。健全依法维权和化解纠纷机制，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。”切实保障公民各项合法权益的充分实现。

监督机制的有效性。加强对行政法决策监督，健全依法决策机制，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；建立健全行政裁量权基准制度，全面落实行政执法责任制；完善纠错问责机制。加强对司法活动的监督，完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督，完善人民监督员制度。

法治队伍的可靠性。建设高素质、能力强的立法工作者、法官、检察官、人民警察、律师、人民调解员等法治专门队伍。做到四可靠，即政治可靠、素质可靠、组织可靠、制度可靠。

普法教育的全面性。加强普法教育的覆盖面和有效性。四中全会指出，“法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰”。公民的法制教育是依法治国的基础。法律意识是公民意识和公民政治素质的内涵，要把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。

考核评价的激励性。建立健全对地方党政、机关单位及其领导人员法治能力的评价激励机制，推进基层治理法治化，发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制。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，加强对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调，完善党委依法决策机制。

卢梭说过，“一切法律中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里”。归结到一点，法治是人民意志，全体国人对法治的认同是法治的一切力量之源，我们期待着法治成为国人的一种意识、一种习惯、一种文化。

筑牢法治中国根基

□王大为（河北省法学会常务副会长）

当前，法治建设在整体上取得了巨大进步，但由于长期以来法治国家建设（仅指在顶层设计的层面上）和法治政府建设更引人注目，法治社会建设（或者说社会面的法治建设）相对来说，一直处于矛盾的次要方面隐而不彰。因此，在三位一体建设的大格局下更应给予法治社会建设以更高的关注和更深入广泛的研究。

法治社会建设的基本内容

法治社会一方面要求法律在社会系统中居于最高地位，任何社会主体都不能凌驾于法律之上，各种社会主体的行为都受到法律的约束，在法律提供的框架下相互交往，并依据法律形成稳定、可预期的社会秩序。另一方面，要求各种社会矛盾、社会纠纷都在法律的轨道上予以化解，各种社会裂痕都在法律的轨道上得到及时有效的修复。法律既是实现社会和谐的保障，也是实现社会正义的保障。法治社会建设的内容大体上应包括三个方面：制度建设，即规则体系全面确立；对规则体系的高度认同，即法治精神成为社会成员的共同信仰和自觉的行为准则；良好秩序的全面形成。

法治国家、法治政府、法治社会建设是一个不可分割、紧密交织在一起的统一体，不存在主次关系，应该协调推进，但从发展的阶段和各自的作用方面观察，当前形势下，法治社会建设属于全面深化法治的固本之举，是一体化建设的重中之重。广大社会成员对法治的共同信仰、整个社会对法律的敬畏和依赖，是法治建设的不竭动力。同时一个具有较高法治化程度的社会也对国家、政府的任何非法治化倾向保持着时刻警惕和及时反应。可以说，如果没有坚实的法治社会作为依托和支撑，法治政府和法治国家根本无从谈起，只能是空中楼阁。

法治社会建设需要着重解决的问题

权利意识觉醒，但维权理性、规则意识不足；对行政机关的诉求增长，但对公权力的服从、配合与支持淡化；法律和制度相对完善，但法外干扰的因素时有发生；公权力在一些领域退位或归位，但市场机制和社会组织发育仍不成熟；一些地方违法成本低、守法成本高，形成鼓励违法的恶性机制；社会问题具有复杂性和独特性，但应对方式简单化、低效化。

法治社会建设的主要路径

培育规则意识，让法治成为全民信仰。法治社会实质上就是遵守既定规则的个人通过各种各样社会关系联系起来组成的集合。实现人心大治，不仅要通过立法、执法、司法着力强化规则意识、诚信意识、权利义务统一意识、责任意识，还要透过多途径、全方位的理念引领价值观建设，使法治精神浸润人心，让法治信仰内化为信念，让法治理念成为社会成员决策和行动的基本指引。

完善守法用法的社会机制，提高社会治理法治化的水平。建立完善确保各项法律制度运行顺畅的机制，让不守规则的成本远远高于遵守规则的成本，因势利导，矫正社会成员的行动逻辑，影响社会组织的行动决策，养成依法办事的习惯。依靠法律来规范社会行为，协调社会关系，努力将各项社会治理活动纳入法治轨道。

规范社会组织的发展，发挥依法管理服务社会的职能。公权力从微观领域退出、对经济社会事务的管理由直接向间接转变后，亟需将适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。为此，不但要求法律对政府进行控权，也要求加强对社会组织外部行为的规范和内部治理的引导，构筑以他律保证自律的机制，提升其参与社会活动和治理的诚信度、公信力，防止发生社会组织为谋求自身利益最大化而扭曲市场规则的问题。

加强基层和行业法治建设，将矛盾纠纷化解中的社会力量纳入法治轨道。如何使法治畅达“末梢神经”，当前需要加强农村和城市社会等基层以及行业的法治建设，充分利用乡规民约动员各种社会力量参与化解调处社会纠纷，依法确定行业调解、专业调解、社区调解的效力，保障各类调解的合规性和合法性，在法治轨道上、在司法和行政权力外消化解决矛盾纠纷。

法治中国：治国理政最大公约数

□何　平（司法部监狱管理局巡视员）

习近平总书记指出：“凝聚共识很重要，思想认识不统一时要找最大公约数。”法治中国建设是全党全军全国各族人民的共识、共同利益、共同目标和共同追求，是我们党找到的治国理政的最大公约数。

依法治国，建设法治中国是社会主义市场经济呼之欲出的必然要求。发挥市场经济固有规律的作用和维护公平竞争、等价交换、诚实守信的市场经济基本法则，需要有法治的保障。生产力的发展，生产力要素的配置及由此形成的生产关系，在市场机制的运行中，需要上升为法律关系。市场主体权利和义务要受到法律的保护和规范。如果不从法律上确认经济实体的法人资格，企业就不能成为真正的市场竞争主体。如果缺乏维护市场秩序的法治保障，市场行为就会失当，市场信息就会失真，公平竞争就会失序，生产流通消费的环节就要失范。生产者，流通者和消费者权益就要受到侵害。如果缺乏不正当市场行为惩防的法律体系，守信者利益得不到保护，违法腐败和权利寻租行为得不到惩治，市场经济就不能建立起来。推进法治建设，就是要反映和坚持社会主义先进生产力发展要求，坚持为社会主义市场经济服务，坚持平等、自由、正义、效率等社会主义市场经济的内在价值追求。从这个意义上说，市场经济就是法治经济。法治经济是社会主义市场经济的最大公约数，是坚持人民主体地位的经济基础。

依法治国，建设法治中国是新时期我党民主政治建设的必然选择。法治的本质是对公权的限制，维护最广大人民的权益，防止执政党和国家机关权力的滥用。我们党在革命建设和改革长期实践中，不断探索和积累民主执政、依法执政、科学执政的实践，找到了民主集中制这一打破周期性更替的法宝。推进社会主义民主的制度化、规范化、程序化，是新时期建设法治中国的大文章，是建设社会主义政治制度的大课题。习近平总书记指出，发展人民民主必须坚持依法治国，维护宪法法律权威，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。要推进国家各项事业和各项工作，保证人民平等参与、平等发展权利、维护社会公平正义、尊重和保障人权。

依法治国，是实现党的十八届三中全会全面深化改革总目标的基本遵循。全面深化改革的总目标是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。法治体系是国家治理体系现代化的基石，法治能力是国家治理能力现代化的基石，法治方式是国家治理方式现代化的基石。习近平总书记反复强调，凡属重大改革要于法有据，在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。由此可以再次说明，法治是推进全面深化改革实现国家利益和人民福祉相一致的最大公约数。

只有建设法治中国，才能凝聚中华民族伟大复兴的力量。党的十八届四中全会指出，面对新形式新任务，我们党要更好统筹国际国内两个大局，更好维护和运用我国发展的重要战略机遇期，更好统筹社会力量，平衡社会利益，调节社会关系，规范社会行为，使我国社会在深刻变革中，既生机勃勃又井然有序，实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好。推进依法治国，积极回应了人民群众的期待和关注，回应着公平正义的群众诉求，诠释着现代治理的题中之意，激发着改革发展的前进动力。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。人民群众的利益和愿望，就体现在党团结带领全国各族人民创造幸福生活的过程中，对此，法治既是必要途径，更是制度保障。唯有依靠法治，依靠宪法和法律体系，才能凝聚共识和力量，保证社会可持续发展和稳定，维护人民群众的根本利益。弘扬和践行法治这一价值理念，为法治中国的建设打牢深厚的群众基础，这也是依法治国的最大公约数。

建设法治中国，是实现我们党治理体系治理能力现代化的必由之路。运用法治思维和法治方式，成为深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力要求。法治体系是最重要的国家治理体系，法治能力是最重要的国家治理能力。要在中国共产党的领导下，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。这也是当今中国治国理政的最大公约数。