责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2014年11月17日

学习贯彻十八届四中全会精神（七）

——全国党校系统学习贯彻四中全会精神理论研讨会发言摘要

推进依法行政 建设法治政府

□张　廉（宁夏自治区委党校巡视员、副校长）

依法行政是现代法治国家中政府行使行政权力所普遍遵循的基本准则，推进依法行政，建设法治政府，必须立足我国社会主义法治建设实际，直面我国政府法治建设领域的突出问题，回应人民群众的呼声和社会关切，积极探索符合法治发展规律的路径和措施。

深化政府管理体制改革，依法推进政府职能转变。通过建立完善权力清单、责任清单和负面清单及其配套制度，“向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项”。实现：政企分开、政事分开，政府与市场、政府与社会的关系基本理顺；政府的经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、环境保护职能基本到位；中央政府和地方政府之间、政府各部门之间的职能和权限清晰明确；行为规范、运转协调、公开透明、廉洁高效的行政管理体制基本形成，让“法无授权不可为”“法定职责必须为”的法治要求，内化于心，外化于行，不断提高政府的行政效能和服务水平。

加强和改进政府立法，提高行政立法质量。主动适应改革和经济社会发展的需要，坚持立改废释并举，加强和改进政府立法。一是推动重点领域立法，进一步完善规范经济、政治、文化、社会、生态文明建设以及决策、内部监督等政府自身活动的法律制度；二是推动规范约束行政行为的立法，如《行政许可法》颁布后，“非行政许可审批事项”等依然存在，同时，在社会生活中同样广为适用的行政合同、行政指导、行政奖励、行政登记、行政征收等行为仍然缺乏严格的法律依据；三是推动政府职能转变配套立法，提高行政立法质量。

深化行政执法体制改革，保证严格规范公正文明执法。行政机关是实施法律法规的重要主体，就目前来看，我国80%的法律、90%的地方行政法规和所有的行政法规都是由行政机关执行。因此，行政机关能否严格、公正、文明执法直接关系着法治中国建设的进程。推进依法行政，建设法治政府必须深化行政执法体制改革，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题。坚决杜绝强势执法、治民为本，趋利执法、以权谋私，分散执法、各自为政，盲目执法、违法行政，暴力执法、肆意行政，随意执法、程序虚置，神秘执法、隐瞒信息，消极执法、推责诿过等突出的行政执法的违法与不当现象。确保执法的目的合法、权限合法、程序合法、内容合法、手段合法、结果合法，使法律、法规、规章得到全面、正确实施；确保法制统一，政令畅通，真正实现以民为本、为民执法。

不断提高行政机关工作人员特别是各级领导干部依法行政的观念和能力。“人民政府应该是‘对法律的敬畏、对人民的敬重的政府’；政府官员应该是‘忠诚于宪法，忠实于人民’的公仆。这应该是中国特色社会主义法治政府的本质所在”。据调查，在影响依法行政的因素中，执法者法律意识不强等原因占近40%。对此，必须彻底扭转，让执法者真正做到心中有法，遇事找法，一断于法，权不离法。坚决摒弃“摆平就是水平，稳定就是搞定”，“有法（律）无（办）法，无法（律）有（办）法”，“改革创新就是要打破条条框框，先行先试就是要突破法律的底线”等人治思维，以提高运用法治思维和法治方式的能力为抓手，带动全社会守法意识、守法观念、守法水平的提升，使整个国家的法治状况得到极大的改善，实现“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。

依法治国的价值追求

□罗志坚（江西省委党校副校长）

十八届三中全会提出了建设法治中国的奋斗目标及其改革思路，十八届四中全会在此基础上专门通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），对依法治国提出了全面的顶层设计和具体举措，体现了新一届中央领导集体依法治国的价值追求。

以法治中国彰显中国道路。四中全会提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。建设法治中国的总体逻辑框架就是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，以法治中国建设为目标，以科学立法、严格执法、公正司法、全民守法为抓手，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。《决定》强调：“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。”“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。”所有这些，无一不体现中国特色，彰显中国道路。

以法治理念支撑中国精神。所谓中国精神，就是以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，是社会主义核心价值观的精神源泉。作为建立在最低限度的道德——法律基础上的法治理念，对社会主义核心价值观天然地有着直接的保障和促进作用，对中国精神而言则表现为积极的基础性的支撑作用。强调法治理念，形成良好法治环境，有利于夯实中国精神的道德基础并为中国精神保驾护航。对此，《决定》明确提出：“要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，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。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。”“必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，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。”所有这些，都充分体现了法治理念与社会主义核心价值观、法治文化、法治精神和法治意识之间的高度关联性，它们共同为构筑当代中国精神奠定基石。

以法治成效凝聚中国力量。法治是人类文明进步的共同追求，也是当今社会凝聚人心的“最大公约数”，能够凝聚改革共识、规范发展行为、促进矛盾化解、保障社会和谐。对此，四中全会《决定》更是进一步指出依法治国能够“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”。这显然也是我国经济社会正常发展、实现中国梦所必需的基础和前提。法治成效则往往表现为凝聚共识、规范行为、化解矛盾、促进和谐的具体举措。因此，党带头尊法守法、立法机关科学立法、行政机关严格执法、司法机关公正司法、全民规范守法，是决定法治成效好坏缺一不可的基本要素。在此基础上，“推进多层次多领域依法治理，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用”。这些，都是今后我们加强法治建设、优化法治成效的基本遵循和行动指南，必将有效激发法治凝聚人心的“最大公约数”的独特作用。

依法治国的当代意义

□佟玉华（辽宁省委党校副校长）

在当代中国，法治国家建设的进程与中国特色社会主义制度完善、发展的过程是一致的，法治作为制度之治，是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求。

依法治国是中国特色社会主义制度建设的载体和根本保障。法治作为制度之治，是一个国家和社会制度定型化和成熟化的标识和必然体现。十八届四中全会强调“依法治国关键是依宪治国”，宪法是国家的根本大法，是一个国家法治体系的基础和核心，宪法是一个国家制度的根本确认和保障，具有最高的法律权威和法律效力。它以根本性的条文与结构形式，为国家政权规定一整套根本性的组织架构和运行规则，在此基础上形成一个国家特定的政治、经济、文化等各项基本制度。所以，中国特色社会主义法治体系就是中国特色社会主义制度的文本表达和规范解读、是载体和根本保障，它们是相辅相成的，完善和发展以宪法为核心的中国特色社会主义法治体系就是完善和发展中国特色社会主义制度。

依法治国是提高社会主义制度整合力和认同力的基本路经。改革开放前，中国社会的整合力和认同力，主要来自于中国共产党的政权权威、高度集权的体制及领袖个人的超凡魅力。改革开放以来，中国社会逐渐从同质走向异质。所有制多元化、社会结构多元化、利益多元化、价值多元化、思想多样性，社会流动加速，特别是超越时空的具有高度的开放性和交互性的互联网在中国的超速发展，使得传统的社会整合方式和整合机制失灵，出现政府信任危机和政治认同危机，整合能力下降，社会道德滑坡，公民行为失范，恶性事故频发，群体性突发事件多发。由此而来的愈演愈烈的地方主义、政令不畅和司法腐败几成顽疾。重塑社会整合机制和认同权威已成为推进中国特色社会主义现代化建设的一项重要而紧迫的任务。

在多元的现代社会，主要是通过法律来进行社会整合，把人们的思想、行为统一到法律上来，即将社会最基本的价值认同，比如珍视生命、保护财产、保障安全和秩序、追求自由平等和公平正义，通过法律的明确界定、严格的程序强制性的贯彻和维护，从而形成对法律制度的普遍认同、信仰和尊重，实现社会基本价值的保障，以此整合社会。宪法是一个社会最基本的共同价值的直接认同和根本体现，是社会统一思想的法律基础。有了这个基础，作为一个统一国家的绝大多数公民有最低限度的共同认识，有共同的努力目标和在最根本问题上的共同意见，共同遵守的基本规范，由此使我们社会上各式各样的思想、各式各样的价值追求、各式各样意见和口号，都能在宪法规定的民主和法治轨道上进行整合和容纳，最大限度地实现了核心价值观对社会的引领和规范功能，增强社会主义制度的吸引力和凝聚力，提高社会主义制度的整合力和认同力。

依法治国是国家治理体系现代化的核心要求。国家治理能力现代化就是要求实现国家治理活动的规范化、程序化、法治化。当代中国推进国家治理体系现代化的进程中，最大的难题是公权力不能得到有效的制约和监督，国家治理方式和行政方式落后、行政权力行使不透明，国家制度和法律的执行力不强，所以，依法治权和依法治官将成为法治中国建设的重要方向，坚持依法治国是党和国家机构提升现代化国家治理能力的根本路径，这也是中国特色社会主义制度建设着重解决的问题。

法治中国的时代意蕴

□吴传毅（湖南省委党校教育长）

中国法治建设从古到今大体经历了“以法治国”、“依法治国”和“法治中国”三个阶段。习近平提出的“法治中国”建设具有深刻的时代意蕴，它不仅要求公务员治国要依法，而且要求政党执政要依法，社会组织和社会团体在社会治理过程中要依法，作为社会主体的公民和法人也要依法。

法治中国是中国梦的题中之义。今天中国要辉煌必须有法治的积极跟进。世界上所有发达国家的发达靠的是两个东西：一是市场经济，二是法治。市场经济释放了民间创造财富的热情，允许人们追求个人利益、鼓励人们追求个人利益，当个人利益实现的时候，国家利益实现了，社会发展繁荣了。改革开放30多年，中国经济建设取得了巨大成就，人们口袋富足了很多，原因在于我们实现了由计划经济向市场经济的转型。但与此同时，还需要用法律来规范人们追求个人利益的边界和方式。否则，人与人之间的关系就可能变成狼与狼之间的关系，社会就会上演“丛林法则”，就会像马克思恩格斯所言，“资本家为了百分之三百的利润，可以不惜冒绞刑的危险”。所以说，法治中国是民族复兴的题中之义。正是从这个意义上，习近平指出，“法治中国建设是实现中国梦的重要组成部分与有力保障”。

法治中国是历史给我们的启示。文艺复兴后的欧洲，一方面经济高速发展，另一方面又面临很严重的矛盾问题。原始资本主义在积聚财富过程中犯下了很多罪行：搞殖民统治；屠杀土著居民；贩运非洲黑奴；引发世界大战。文艺复兴后的欧洲让西方人陷入了沉思：一是人需要有信仰，于是他们重新拾起了被他们批判过的托马斯主义。二是市场经济离不开法治。他们开启了近代法治的征程。古代罗马帝国辉煌好几个世纪，罗马帝国辉煌的原因：一是简单商品经济高度发达；二是法律取得了辉煌成就。与此相反，在有些国家，统治精英们企图以快速发展经济的名义为威权控制提供合法性，结果都以失败而告终。

法治中国是对现实的积极回应。全面建成小康社会需要法治。全面推进法治中国建设既是全面建成小康社会的内在要求，更是全面建成小康社会的保障。缘于此，党的十八大根据全面建成小康社会的新形势和新要求，作出了“全面推进依法治国”的重大决策和战略部署。明确指出：“法治是治国理政的基本方式”“要提高领导干部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”，到2020年实现“法治政府基本建成”的目标。

构建社会和谐需要法治。构建社会和谐是执政党的重要使命。但由于快速发展中的矛盾问题集中爆发，有些地区变得不够和谐。近年来发生了很多起群体性事件，其中有不少是“非直接利益冲突”事件，不少参与群体性事件的群众，本身并没有直接利益诉求，而是对一些社会现象存在不满情绪，借机宣泄。法治是调节社会利益关系的基本方式，是公平正义的集中体现，是构建和谐社会的重要基础，所以，需要通过整体、全面、合理的制度安排，从制度上理顺各种利益关系，平衡不同利益诉求，从而从源头上有效预防与减少社会矛盾和纠纷。

提升综合国力需要法治。考察一个国家实力，不只是硬实力，还包括软实力。法治是软环境，是现代社会的核心竞争力，它能增强民众对国家的认同感，是国家重要的软实力。

改革必须纳入法治化轨道

□丁士松（武汉市委党校副校长）

改革是对现行体制机制弊端的革除，由于现行体制机制基本上均是由现行法律乃至宪法确立的，故在改革进程中若不能正确处理改革举措与法律立改废的关系，那么改革进程即可能成为不断违法甚至违宪的过程，改革的结果不仅不能强化宪法、法律的权威，反而会不断消解宪法法律权威、强化人或权力的权威。有鉴于此，《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出将改革纳入法治化轨道，确保重大改革于法有据。

要将改革纳入法治轨道，首先必须摒弃改革的人治思维、牢固树立改革的法治思维。改革的人治思维强调改革的目标与内容由领导人确定，改革的进程由领导人启动并通过其个人权威自上而下强力推动，改革进程中即使出现违法甚至违宪行为，也因改革者的动机是良善的，故而是“良性违法”或者“良性违宪”，不必承担任何道义或法律责任。改革的法治思维则强调“法无明文规定不得为”“法无明文授权即禁止”，任何改革政策或举措均应有法律依据、任何改革行为都必须由法律授权，若无法律依据或未经法律授权即启动或推进改革，就应依法追究改革者的法律责任。只有按上述法治思维推进改革，改革才不会脱离法治轨道，改革的成果才会强化宪法、法律的权威。

要在法治轨道内推进改革，除牢固树立改革的法治思维外，还要科学处理立法与改革决策的关系，确保立法机关与改革决策机关之间的相互协调、有机衔接。一方面，改革决策者在进行改革决策时，不仅要认真研究改革方案的必要性和可行性，而且要充分考虑改革举措所涉及的所有法律问题，从而在确定改革方案的同时提出相应的立法需求与立法建议；另一方面，立法机关在获悉改革决策机关的立法需求及建议后，要在全面审定相关法律的基础上，根据改革需要作出相应立、改、废法律的决定。凡是实践证明行之有效的改革政策或成果，要及时上升为法律，使其具有稳定性与可持续性；凡是实践条件尚不成熟、需要在特定范围内先行先试的，要及时按照法定程序予以授权；凡是不适应改革要求、阻碍改革进程的法律法规，要及时予以修改或废止。唯有如此，方能确保改革始终在法治轨道内良性推进。

守法诚信：法治政府之根本

□赵泉（山东省委党校政法教研部主任）

十八届四中全会作出了“深入推进依法行政，加快建设法治政府”的战略部署，提出“加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府”。这二十个字高度概括了法治政府的基本特征，也是法治政府的基本标准，规范法治政府主体和行为的基本要求。其中，“公正廉洁、守法诚信”是对政府品质、政治道德的基本要求，而“守法诚信”尤为根本，它是法治政府安身立命之本，生生不息之源，应当贯穿于法治政府建设的各个方面。

守法诚信是法治政府的本质要求、基本原则和施政资源。法治政府是按照法治原则运作的政府，它以崇法守法而区别于非法治政府。对人民忠诚守信（诚信）是现代政府的基本政治伦理。政府存在和运行的唯一目的就是为人民服务，除此无它，这是政府对人民的政治承诺。法治政府的第一要义是忠诚人民，第一要务是造福人民。诚信是现代政府和执政党必备的政治品质、基本原则和重要施政、执政资源，政府唯有永葆公仆品质，忠诚人民、取信于民、造福人民，才能获得人民的信赖和支持。鉴于政府是公权力主体，为确保其诚信品质、自觉依法行政，必须用法律予以规范。目前，我国已有行政许可法、公务员法等20多部法律确立了诚信原则，《全面推进依法行政实施纲要》等规范性文件也作了规定，以调整和维系政民信赖关系、社会信赖关系。守法和诚信都是社会主义核心价值观主要内容，政府应带头践行，忠诚宪法、忠诚人民，真正成为人民认同的“只见公仆不见官的人民政府”。

厉行守法诚信，建设只见公仆不见官的法治政府。建设法治政府是建设社会主义法治国家的关键环节。2020年实现基本建成法治政府目标，时间紧、任务重、难度大。笔者认为应当抓住根本性问题，即着力塑造政府守法诚信的政治品质和公仆形象，带动、协同“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效”整体推进，打造“只见公仆不见官的法治政府”。要坚持执法为民理念，以民主民生为导向，深入推进依法行政、依法全面履行政府职能，完善相关法律法规体系，健全依法决策机制；创新行政执法体制，优化执法程序，提高公务员的公仆意识和法治能力，严格规范公正文明执法，促进勤政廉政，增强政府公信力。通过开展这一活动，促使政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，行政立法、执法、司法规范化，政务信息化、标准化、透明高效，法治机构权威化、法治队伍职业化。

建设只见公仆不见官的法治政府，可以使典型带动由公务员个体拓展到公务员队伍整体，由部门和地方局部扩大到各级政府；使政府制度文明与观念文明建设融为一体，以观念文明引导和创新制度文明，以制度文明彰显和保障观念文明。因此，这一举措是加强政府自身建设，完善政府治理体系和治理能力的治本之策，是全面推进依法治国与以德治国相结合的有力举措，有助于始终不渝践行为人民服务宗旨、推进“党的领导、人民当家作主与依法治国有机统一”制度化，巩固党的执政地位、提升执政能力，有助于促进社会法治、诚信、和谐，将对法治中国建设发挥引领示范作用。