学习贯彻十八届四中全会精神（八）

——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

人民是依法治国的主体

□张恒山（中央党校政法教研部主任）

党的十八届四中全会提出，为实现全面推进依法治国的总目标必须坚持人民主体地位的原则。这里的人民主体地位是指人民是国家治理的主人，人民在依法治国中处主要地位，起主要作用。人民通过法治的方式实现当家作主，人民以法治的方式治理国家，人民也在法治中自我约束、遵法守制。

为什么说人民是依法治国的主体

首先，由于人民拥有国家主权，人民是国家的主人，所以，人民是治理国家的主体。

其次，中国特色社会主义制度中的根本制度——人民代表大会制度——决定了人民是依法治国的主体。我国作为社会主义国家，承认所有的社会成员主体资格平等、社会地位平等，所有的社会成员都属于人民的范畴，都是国家的主人。但是，在实践中，由于时间、人力、物力等成本代价的限制，若是由人民中的所有成员都直接行使国家管理权却是不现实的。中国人民在中国共产党领导下探索自己的文明发展道路，创建了具有中国特色的社会主义制度体系。我国当前所要全面推进的依法治国，是在坚持中国特色社会主义制度基础上尤其是坚持人民代表大会制度的基础上的依法治国，这就必然要求也必然体现人民在依法治国的主体地位。

再次，法来自人民、体现人民共同意志，所以，人民是依法治国的主体。在全面推进依法治国中，国家治理所依据的法，并非来自人民之外的某个机构、组织的命令、强制，而是源自人民自己的意志。在坚持人民代表大会制度的基础上，人民代表大会行使立法权。这种作为治国理政的根据、依据的法来自于人民的共同意志，所以，人民理所当然地在依法治国中处于主体地位。

在依法治国中如何坚持和体现人民主体地位

人民通过代表大会立法，通过有序参与立法，表现自己管理国家的意志，体现主体地位。要确保人民在依法治国中的主体地位，就必须确保人民代表大会履行立法职能，加强人大对立法工作的组织协调功能，健全立法起草、论证、协调、审议机制，使人民代表大会在立法中确实起主导作用。在发挥人民代表大会作为会议性机构的整体职能的同时，还必须发挥人民代表们个人在参与立法起草和修改法律中的作用。这要通过建立在立法中征求人大代表意见制度，增加人大代表列席人大常委会会议人数等方式加以保证。

立法是要体现人民对未来政务、事务处理的意见、意志。在充分发挥人民代表大会的主导作用的同时，在立法过程中越是广泛地吸收人民群众参与，就使最终被制定出来的法律越能充分地体现人民的意见、意志。

人民通过人民代表大会加强重点领域立法、保障公民的各项权利，体现人民主体地位。确保人民在依法治国中的主体地位，必须坚持法治建设为了人民、保护人民、造福人民的人本主义价值观。这就要在一些重点领域的立法中加强对公民基本权利的保护。

人民通过人民代表大会、人民代表行使监督权，通过舆论监督，通过行使检举权，通过行政诉讼行为等，对政府的行政执法行为、司法机关的司法行为加以监督，体现主体地位。国家的主人要监督国务、政务。坚持人民在依法治国中的主体地位，就要确保人民充分行使对政府处理各种事务的监督权。人民代表大会、人民代表行使法定监督权，是人民监督政府、司法机关的主渠道，此外，还必须保障媒体的舆论监督权，保障公民的检举权、提起行政诉讼权、人民陪审员和人民监督员的司法监督权等，确保人民在依法治国中的主体地位。

人民通过在基层社会组织中直接参与民主协商、参与自治、参与制定市民约定、乡规民约等，体现主体地位。坚持人民在依法治国中的主体地位，要在法治社会建设中倡导、促进人民群众的自我约束、自我治理。依法治国中的基层社会生活，需要充分的自由空间。基层社会的立约、守约实践，会使人民群众形成自我是社会的主人从而对社会秩序的维护承担着责任的意识，会使人民群众加深对主人翁的自我道德义务乃至法律义务的认识，深化关于义务的履行是自我权利成立的依据之认识，提升关于权利的获得、权利的享有离不开规则、离不开法律的观念，从而，在发生利益矛盾、冲突时，形成依法维权、依法寻求保护和救济的理性行为习惯。

建立法治的市场经济

□韩保江（中央党校国际战略研究所所长）

回顾我国改革开放36年的市场化改革，尽管已经建立起了社会主义市场经济体制框架，但还不完善，不法治。我认为中国市场经济存在以下四个问题必须引起警惕。

第一，市场经济的利益集团化在中国已经出现了苗头。现在暴露的案件，很多都与垄断而导致的权钱交易有关。

第二，国有经济垄断影响了其他经济发展。社会经济发展，一定是在公平竞争的前提下。由于传统的认识以为国有经济的比重越高，社会主义性质越强，这种思维定势决定了一定把国有经济做大。实际不是这样的。国有经济很大，计划经济全是国有经济，没有效率；国有经济很大，但假如被某些利益群体操控，它就改变性质。特别是国有经济垄断影响了非公有制经济的发展，形不成多种经济成分平等竞争的环境，由此也就影响了社会活力的激发。

第三，市场和政府权力错配，宏观干预缺乏有序性。因为宏观调控无法可依，调控权力缺乏法律约束，所以宏观调控也好，政府干预和规制也好，都具有很大的随意性，带有人治色彩。出于部门利益而借助宏观调控干预市场、干预价格、干预公平的问题亟需解决。

第四，分配关系扭曲，社会阶层分化。由于分配关系缺乏法律规范，少数利益群体借改革或借市场控制土地、矿藏等稀缺生产要素获取大量超额利润，进而“富者愈富”；相反，普通民众特别是弱势群体则无法抗拒对其利益的剥夺，在社会保障制度极不健全的情况下，进而变得“穷者愈穷”。由此产生“马太效应”，导致社会贫富分化加剧。

我们的市场经济出现这四方面问题的根源何在？就在于我们法治程度低，没有真正建立起法治的市场经济。即便有法了，也有法不依，法律像橡皮筋，有弹性，特别是特权影响严重的情况下，普通民众、草根阶层没有和强势阶层同台竞争的可能。从这个意义上讲，构建经济自由、平等竞争、有限政府“三位一体”的法治市场经济迫在眉睫。

要建立法治的市场经济，首先就要依法保障经济自由。过去我们把经济自由给“异化”了。认为强调经济自由，就是不要政府，不要党的领导。其实不然，我们强调经济自由说到底就是尊重企业和公民的排他性财产权，依法保护企业以法人财产权依法自主经营、自负盈亏，企业有权拒绝任何组织和个人无法律依据的要求。其次要促进平等竞争，反对任何超市场特权，让各类经济主体、各类所有制经济占到同一起跑线上，同台竞争。其三是建设有限政府。有限政府也就是法治政府、阳光政府。把政府和官员的权力装到制度和法规的笼子里。当然，这些还只是建设法治的社会主义市场经济的一般要求。

从我国社会主义市场经济的特殊要求出发，也要用法治的手段去规范。具体来讲有以下几个方面。

首先，依法保证“共同富裕”。20年前党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》就曾建议要适时开征遗产税，然而这个提法后来在完善社会主义市场经济体制的文件中消失了。现在来看，这是不合理的。西方国家为了公平和效率，都强调“三代无富人”。我们是社会主义国家，没有理由不对富人征收遗产税，进而推动社会的共同富裕，避免两极分化。

其次，依法保证公有制为主体。这个主体作用到底是什么？不是越多越好，而是强调公有制经济特别是国有经济控制力、影响力、经济活力。不能为数量、为比例而无限制地扩张，为此要制定国有资本预算管理法。

再次，依法保证宏观调控的科学性。使政府特别是宏观部门的决策者们真正在决策之前有法可依，敬畏决策。因此呼吁建立宏观调控法，重大调控决策要交人大讨论，避免拍脑袋决策。

最后，依法保证集中力量办大事。现在讲社会主义优越性，好多人说是“集中力量办大事”。的确，这确实是我们社会主义的优越性，即便如此，但亦需要通过立法保证把大事做好，最大限度地避免办蠢事、错事。

加强法治能力建设

□唐青阳（重庆市委党校副校长）

党的十八届四中全会指出，党员干部是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者，要自觉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，高级干部尤其要以身作则、以上率下。这充分表明，全面推进依法治国必须加强法治能力建设。

法治能力建设至关重要

法治能力是运用法律制度来管理社会各方面事务的能力，是一个国家法律制度执行能力的集中体现，是现代国家治理能力中的核心能力。更进一步地说，法治能力是执政党执政能力的重要标志，是政府治理能力的重要体现，是领导干部个人工作能力的重要内容。法治能力建设也是国家治理能力建设的关键环节，对于国家治理能力现代化至关重要。

五个方面加强法治能力建设

法治能力建设是一个与依法治国相伴相随的长期过程，不可能毕其功于一役，也不可能一蹴而就。在全面推进依法治国的进程中，至少应当从以下五个方面不断加强法治能力建设。

树立法治意识，增强法治观念。法律其实是很专业化的东西，具体法律事务应该交给法律专业人士去处理。作为领导机关和领导干部，最关键的是要具有法治意识和法治观念。

带头学习法律，模范遵守法律。领导干部应当带头学习宪法和法律，特别是对于与自己本职工作直接相关的法律规定，必须要熟练掌握、准确理解、正确适用和严格遵守。领导机关和领导干部应当以守法模范的良好形象，让法律取信于民，以此带动广大人民群众对法律的信仰和遵守。

坚持依法决策，推进依法行政。领导机关和领导干部必须做到既要民主决策、科学决策，又要依法决策，凡是违反法定权限和法定程序所做出的决策，应该一律无效并受法律追究。各级政府必须在法治轨道上开展工作，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，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。

尊重司法独立，维护司法权威。司法权威和司法公信力均来自于司法公正，而司法公正的前提则是司法独立。这里的司法独立不是西方“三权分立”语境中的司法独立，而是指审判权和检察权的独立运行，不受其他任何组织和个人的干预。应该绝对禁止各级领导干部以批示、打招呼或假借组织名义等方式干预具体案件的司法处理。刑法上应该单独增设“非法干预司法罪”，而且将此罪界定为行为罪，也就是说只要有此行为即构成犯罪，不管是否造成后果，均应追究刑事责任。

健全考核机制，强化激励约束。应当把法治建设成效纳入政绩考核指标体系，作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容；把能否遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容，在相同条件下，优先提拔使用那些法治素养好、依法办事能力强的干部；把那些特权思想严重、法治观念淡薄，经批评教育拒不改正的干部坚决调离领导岗位。

党校在法治能力建设方面大有可为

党校作为培训轮训党员领导干部的主渠道和党的哲学社会科学研究机构，在法治能力建设方面责无旁贷，应当而且能够发挥出独特的作用。党的十八届四中全会明确要求，把宪法法律列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。党校在干部培训中，应当加大法治教育的比重，创新法治教育的形式，注重对领导干部法治精神、法治意识、法治信仰和依法办事能力的培养；在科研工作中，应当加强对法治能力建设中的重大理论和实践问题的研究；在思想库建设中，应当立足法治实践的具体情况，运用中国特色社会主义法治理论，为党委政府提出关于法治能力建设的有针对性和可操作性的对策建议。

提高依法办事能力须把握好几个关系

□冯建波（宁波市委党校副校长）

十八届四中全会指出，党员干部要自觉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，对党员干部的能力建设提出了新的要求。党员干部自觉提高法治思维和依法办事能力，必须要正确把握和处理好以下几个认识问题。

行政主导与公众参与的关系

行政主导的好处就是专家决策，更多的是从长远发展目标来制定经济社会的政策，但行政主导也存在显而易见的弊端，如利益的部门化、权力的滥用和腐败等。公众有序有效参与社会政治，不仅提供了行政及政治的合法性，而且提高了行政的效率和质量，降低决策的执行风险，减少市场的交易成本。当然，强调公众参与，不是让政府退到“守夜人”的消极角色，而是要建设“有限、有为”政府，在战略目标引领、社会资源整合、经济宏观调控、维护社会稳定等方面发挥政府更加积极的作用。让社会公众参与到立法、决策的过程中，不仅是依法执政的要求，也有利于提高社会公众法治意识、弘扬法治精神、建设法治文化。因此，一方面必须要进一步扩大公众参与的范围，在立法、行政、司法等各方面，都要形成公众参与机制；另一方面要积极培育社会组织的成长，用第三方组织的力量提高公众参与的质量。

结果公开与过程公开的关系

公开公正是依法办事的最基本原则，党委政府的各项事务只有依据透明、公开的法定办事程序，才能杜绝暗箱操作，才能赢得人民群众的信任。社会公正既是指结果公正，也是指过程公正，而过程的公正来自过程的公开。有人认为，只要结果公正、公开，公共政策就不会有合法性的质疑，过程公开似乎是形式主义，这是误解，没有过程的公开公正，很难保证结果的公正。因此，过程的公开比结果的公开更重要，不能认为政务公开就是简单的政务信息的公开，政务信息、流程、收费等公开只是一种结果的公开，而公众往往更加关心的是政策制定过程的公开。依法办事必须要树立办事全过程公开透明的意识，让公权力在阳光下运行。

过程公正需要三大制度来保障：一是听证制度。要完善重大利益调整和重大决策事项的听证制度，避免听证制度的形式主义、“走过场”现象，决策形成要建立在公开听证的基础上，杜绝行政首长在听证过程中起关键作用的问题。二是“一站式”政务发布制度。政务公开应形成统一的发布平台，解决好目前政务信息公布“碎片化”的现状，让公众打一个电话、上一个网站就能了解到充分的信息。三是监督和问责制度。政府不仅要主动公开信息、接受监督，而且要及时回应和解决公众提出的各种问题，只有经得住公众质询的工作才是透明公正的。

严格执法和带头守法的关系

作为执政党，首先要通过依法执政，推进各项法律和制度规定的有效实施。没有有效的执行力，法律就失去了权威和尊严，成为“纸老虎”“稻草人”，只有严格执法，才能有效改变“违法成本低、守法成本高”的不正常现象，增强全民守法的动力，但严格执法并不等于粗暴执法。同时，党员干部在社会上具有示范作用，党员干部尤其是领导干部能否严格遵守法律、能否依法办事，关系到整个社会的法治状况，“其身正，不令而行，其身不正，虽令不从”，只有党员干部带头守法，对法律心存敬畏，才能带动全民守法，才能有严格执法的底气。

为此，一是要加强对党员干部法治教育，把法治原则和法律知识作为党员干部培训的重要内容，提高他们的法治素养和依法办事的能力。二是要进一步梳理各项法律和制度规定，提高法律规定的实践应用性，解决因政出多门而导致的法律规定之间“打架”问题。三是要完善责任追究机制，按照“权责相适”的原则，建立和完善重大决策、行政执法追责制度，解决好“拍脑袋”“拍屁股”和乱执法、不作为等问题。

筑牢党内制度之“笼”

□吴彦杰（长春市委党校副校长）

党的十八届四中全会提出了依法治国必须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、完善的党内法规体系五大法治体系。“形成完善的党内法规体系”已经成为法治中国建设的重要内容。运用党内法规把党要管党、从严治党落到实处，这是党的十八届四中全会提出的明确要求，也是加强党对法治建设的领导、全面推进依法治国的现实需要；把形成完备的党内法规体系纳入依法治国的工作大局，凸显了加强完备的党内法规体系建设对于全面推进依法治国的重要意义。

《中国共产党党内法规制定程序暂行条例》第2条规定：“党内法规是党的中央组织、中央各部门、中央军委总政治部和各省、自治区、直辖市党委制定的用以规范党组织的工作、活动和党员的行为的党内各类规章制度的总称。”也就是说，上述由省级和直辖市以上党组织制定颁布的党内规章就是党内法规。

党内法规的突出特点是党纪严于国法。其原因：一是职责所系。党员既是普通公民，更是负有着特殊政治职责的公民。党员身份意味着更多的纪律约束和责任担当。国法是一个国家要求每一公民都要遵守的法律制度，是所有公民的行为底线；党纪是政党要求党员遵守、约束党员言论行动的一种纲纪，是对党组织和党员立的规矩。党员首先作为公民，必须遵守国法；同时，作为负有特殊政治职责的公民，还必须受到更严格的党纪约束。党的先锋队性质和先进性的要求决定了党规党纪要严于国家法律。二是形势使然。到2020年的未来六年，是我国全面深化改革、实现国家治理体系和治理能力现代化的关键时期。从我国的基本国情看，推进国家治理体系和治理能力现代化，“重头戏”是依法治国。依法治国从根本上讲是对党自身提出的要求，关键在于“把权力关进制度的笼子里”。这就必然要对各级党组织和党员提出更高要求，严字当头，依法执政、依纪治党。

形成完善的党内法规体系的突出意义在于：一是适应依法治国、建设法治国家的现实选择；二是贯彻落实从严治党要求，把从严治党要求制度化、法规化、常态化的必要举措；三是健全权力运行制约和监督体系，形成不敢腐、不能腐、不易腐机制的制度安排；四是使各级党员干部产生敬畏心，培养不敢腐、不想腐的廉洁心理，实现廉洁政治目标的迫切需要；五是将党的纪律检查体制改革的实践成果固化为制度的迫切需要。要把权力关进法治的笼子，前提就是先把权力关进党纪的笼子。作为一个拥有8600多万党员、400多万个基层组织，在一个13亿多人口的大国长期执政的党，必须要拥有自己完备的党内法规体系。治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度。一个政党内部规章制度的完备程度，已经成为其发展成熟与否的重要标志。

加强党内法规制度建设、形成完善的党内法规体系，十八届中央纪委四次全会不仅提出了明确的目标，即着重规范政治纪律、组织纪律，做到要义明确、简明易懂、便于执行，还定下了时间表，即确保到建党100周年时，建成内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的党内法规制度体系。这就需要尽快对现有的党内的法规制度进行摸底、清理、修订、补充，既要提高它的认知度、操作性和执行力，还应实现与国家法律的有机衔接。当前的情况是，党的十八大以来党内法规进行了首次集中清理，1978年以来制定的党内法规和规范性文件中近四成被废止或宣布失效。与此同时，出台了《中国共产党党内法规制定条例》《党政机关厉行节约反对浪费条例》等；《中国共产党巡视工作条例（试行）》等已有法规也正在修订中。我们已经认识到，党规党纪是管党治党建设党的重要法宝，拥有一套完整的党内法规是我们党的一大政治优势；我们坚信，随着党内法规的进一步健全完善，随着党员干部严格遵纪守法自觉程度的进一步提升，社会主义法治建设的春天必定会加快走来。