學習時報

第764期
2014年11月24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

各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任。落实依法治国，必须抓住领导干部这个“关键少数”，首先解决好思想观念问题，引导各级干部深刻认识到，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。各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，带头依法办事，带头遵守法律，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。

领导干部要做学法尊法守法用法的模范

刘云山

中央党校2014年秋季学期第二批进修班开学，正值党的十八届四中全会闭幕不久。学习贯彻全会精神，是当前和今后一个时期全党全国的一项重大政治任务。习近平总书记在十八届四中全会第二次全体会议上对贯彻落实全会精神提出明确要求，特别强调要发挥好各级党组织和广大党员干部在依法治国中的重要作用；强调各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，要对法律怀有敬畏之心，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、维护稳定的能力；强调要把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要依据。这些要求归结起来就是，领导干部要带头学习法律、带头敬畏法律、带头遵守法律、带头依法办事。这里，我围绕学习贯彻《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和习近平总书记重要讲话精神，重点就领导干部做学法尊法守法用法的模范，谈几点认识和体会。

一、领导干部带头学法尊法守法用法是全面推进依法治国的关键所在

全面推进依法治国，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。要把法治中国建设的蓝图和纲领落到实处，需要全党全社会共同努力，关键在于各级领导干部的态度、决心和行动。应当看到，领导干部是我们党执政的骨干力量、中坚力量，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，在法治轨道上促进改革发展、维护社会稳定，要靠领导干部去组织、去推动，需要领导干部的法治意识、法治素养有一个大的提升；领导干部负有保障法律实施、法律执行的基本职责，能不能推动和确保秉公执法、公正司法，直接关系到法治权威的树立，关系到法治秩序的形成和法治建设的成效；领导干部是法治实践的引领者、示范者，自身带头了、做好了，就能以上率下，带动全体人民弘扬法治精神，积极投身法治中国建设。

从总体上讲，当前党员干部法治观念在不断增强，依法办事能力也在不断提高，但与全面推进依法治国的要求还存在着不适应、不符合的问题，领导干部不懂法、不敬法、不守法的现象依然存在。一些领导干部法治意识淡薄，人治思想、长官意志严重，以言代法、以权压法，凡事自己说了算，脑子里没有法律这根弦。有的认为依法办事条条框框多、束缚手脚，只要能办成事，什么办法都可以用；有的把法律当摆设，不履行法定职责，使一些法律法规变成一纸空文；有的目无法纪、滥用权力，知法犯法、徇私枉法，随意插手司法案件，办关系案、人情案、金钱案，群众反映强烈。解决领导干部法治意识、法治能力不强的问题，已经成为完善国家治理、推进法治建设必须抓好的紧迫任务。

当今时代是法治时代，党领导全面推进依法治国，领导干部带头学法尊法守法用法是题中应有之义。领导干部是否称职，很重要的一个方面就是看有没有法治意识、具不具备法治能力、能不能坚持依法办事。这就需要各级领导干部顺应时代要求，带头学法尊法守法用法，努力做法治型领导干部。在学法上，应当更加全面深入，做到先学一步、高出一筹；在尊法上，应当更加坚定自觉，真正内化于心、外化于行；在守法上，应当更加严格自律，时时处处以宪法法律为准绳；在用法上，应当更加积极主动，养成遇事找法、办事依法、解决问题靠法的行为习惯，以自己的模范行动，带动全社会树立对法治的信仰，汇聚起建设法治中国的强大力量。

二、领导干部要带头树立和弘扬社会主义法治理念、法治精神

法治理念、法治精神是法治的灵魂，涉及法治的根本性质，涉及法治建设走什么道路、把握什么原则、朝着什么方向前进等基本问题。领导干部做学法尊法守法用法的模范，首先要牢固树立和带头弘扬社会主义法治理念、法治精神，在事关根本的重大问题上保持清醒认识。

一是增强走中国特色社会主义法治道路的自觉性坚定性。一个国家走什么样的法治道路、建设什么样的法治体系，取决于这个国家的根本性质、基本国情和文化传统。全会鲜明提出坚定不移走中国特色社会主义法治道路，深刻阐明“五个坚持”的基本原则，为推进法治建设确立了总遵循、总依据。中国特色社会主义法治道路是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是中国特色社会主义道路的重要内容，反映了中国特色社会主义制度的本质要求。全会阐明中国特色社会主义法治道路，就是要把我们的法治纲领更鲜明地立起来，把我们的法治旗帜更高地举起来，向全社会释放正确而又明确的信号。这就要求各级领导干部在坚持中国特色社会主义法治道路上保持高度自信和坚强定力。要深刻认识中国特色社会主义法治道路是建设社会主义法治国家的唯一正确道路，深刻认识这条道路的丰富内涵和核心要义，深刻认识这条道路的独特价值和政治优势，做到虔诚而执着、至信而深厚，不被杂音噪音所惑，决不搞全盘西化、照搬照抄。

二是增强在党的领导下全面推进依法治国的自觉性坚定性。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。党的领导和法治的关系是法治建设的核心问题，是否坚持党的领导是区分中国法治道路和西方法治模式的分水岭。各级领导干部在党的领导和法治关系这个核心问题上一定要保持清醒，深刻认识党的领导与人民当家作主、依法治国有机统一，在坚持党的领导问题上任何时候都不能有丝毫含糊和动摇；深刻认识我们发展的民主是党领导人民当家作主的社会主义民主，不是西方所谓的“宪政民主”，从而划清社会主义民主与资本主义民主的界限；深刻认识全面推进依法治国必须坚持党的领导，而决不是削弱党的领导，切实把党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法贯穿到法治建设全过程，把全会《决定》提出的“三统一”、“四善于”要求落实到法治建设各方面。

三是增强法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民的自觉性坚定性。我们党是全心全意为人民服务的马克思主义政党，我们国家是人民当家作主的社会主义国家，我们的宪法法律是人民意志的集中体现，保证人民在全面推进依法治国中的主体地位是中国特色社会主义法治区别于资本主义法治的根本特征。全会《决定》明确指出，人民是依法治国的主体和力量源泉，全面推进依法治国，必须坚持人民主体地位，真正做到法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。这就要求各级领导干部牢牢把握人民在法治建设中的主体地位，深刻认识我们的法治是保障人民权利和自由、规范人们行为的，是为最广大人民服务而不是为少数人服务的，切实把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到法治建设各方面；深刻认识人民权益靠法律保护、法律权威靠人民维护，应充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性主动性，引导人们都来做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

四是增强坚持宪法法律至上、法律面前人人平等的自觉性坚定性。倡导法治、厉行法治，说到底还是要突出法的地位、强化法的作用，真正使法律法规成为社会生活的规范和人们行为的准绳。宪法是国家的根本法，法律是治国之重器，只有把宪法法律的权威立起来，才能使法治的力量强起来。全会《决定》明确提出，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。这就要求各级领导干部坚定不移坚持宪法法律至上，深刻认识宪法法律是党和人民意志的根本体现，维护宪法法律权威和尊严就是捍卫党和人民共同意志的权威和尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民意志的实现，从而敬畏宪法法律，牢固树立对社会主义法治的信仰；深刻认识平等是社会主义法律的基本属性，是社会主义法治的基本要求，无论职务高低、权力大小、贡献多少，都没有超越宪法法律的特权，都没有法外之地、法外之人，都不能搞法不责众、法外开恩，始终坚持法律面前人人平等，牢记法律红线不可触、法律底线不可越，自觉依照宪法法律行使权力和权利、履行职责和义务。

五是增强坚持依法治国和以德治国相结合的自觉性坚定性。法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律和道德，一个写在法典上，一个写在人心里，两者相辅相成、相互促进，共同发挥着规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的重要作用。可以说，法治与德治犹如车之两轮、鸟之两翼，并行不悖、缺一不可。很难想象，一个缺乏道德责任感、缺乏向上向善精神的社会，能够培育出遵守规矩、遵守法治的社会环境。各级领导干部要深刻认识法治和德治的辩证关系，强化一手抓法治、一手抓德治的意识，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，更好地以道德滋养法治精神，为依法治国创造良好人文环境。要坚持身教重于言教，切实加强个人品德修养，按照共产党人的道德标准从政、为官、做人，以自己的人格魅力引领社会风尚、培育法治文化。

三、领导干部要不断提高法治思维和依法办事能力

法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。领导干部带头学法尊法守法用法，重在付诸实践、知行合一，切实把法治理念和法治精神体现到工作实践之中，不断提高运用法治思维、法治方式解决问题的能力。

第一，要善于运用法治思维和法治方式想问题、作决策。在全面推进依法治国大背景下干工作、作决策，必然受到严格的法律约束。如果没有法治思维，不养成依法办事的习惯，科学决策、民主决策就无法落实。现在，各方面都在讲新常态，新常态就要有新观念，而新观念的一个重要方面就是树立法治思维。现实中，一些领导干部拍脑袋决策，一些地方重大项目盲目上马，常常留下半拉子工程、烂尾工程，还有的决策违背公共利益，导致内幕交易。出现这些问题，一个重要原因是违背依法决策的原则，没有遵循基本的法定程序。法律不是点缀，更不是累赘，而是有效决策、正确决策的基本保障。这就要求领导干部每作一项决策，都要认真想一想是否有权决策、有多大权限决策，想一想决策的法律依据是什么、法定程序是什么、法律责任是什么。全会《决定》提出健全依法决策机制，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，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，这必将对领导干部养成依法决策、依法办事的习惯产生积极推动作用。

第二，要善于运用法治思维和法治方式深化改革、促进发展。法治是改革的压舱石、发展的助推器，很大程度上决定着改革的命运、发展的成败。随着改革进入攻坚期、深水区，触及的深层次问题增多，各种风险和挑战增多。改革能不能健康有序、行稳致远，越来越取决于法治体系是否健全，取决于厉行法治是否有力。可以说，在法治轨道上推进改革，更加重视发挥法治的引领和规范作用，是新形势下全面深化改革的鲜明特点。这就要求各级领导干部深刻认识法治对于全面深化改革的特殊重要意义，自觉在法治基础上凝聚改革共识，善于用法治方式化解改革风险，使各项改革举措做到于法有据。对实践证明行之有效的改革成果，要及时以法律形式固化下来；对实践条件还不成熟、需要先行先试的改革举措，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，确保改革在法治框架内运行。

第三，要善于运用法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定。当前，我国经济社会正处在深刻变革之中，一方面，利益主体越来越多元，平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为的难度越来越大；另一方面，人们的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，对各项工作公正性、透明度的要求越来越高。这些都迫切需要我们更加注重运用法治方式来解决问题。在现实中，一些领导干部存在“搞定就是稳定、摆平就是水平”等观念，遇到问题动辄采取高压手段、进行强制处置，不但没有化解矛盾反而激化了矛盾。各级领导干部要积极适应治理能力现代化的新要求，进一步强化法治在维护群众权益、调处利益关系中的权威地位，强化法治在化解社会矛盾、维护和谐稳定中的保障作用，积极推进多层次多领域的依法治理，不断提高社会治理的法治化水平。要善于引导群众理性合法地表达利益诉求，始终坚持依法办事，切实解决好“花钱买平安”、息事宁人的问题，解决好信访不信法、信闹不信法、信钱不信法、信权不信法的问题。

第四，要善于运用法治思维和法治方式从严管党治党。治国必先治党，治党务必从严，从严必有法度。全会《决定》明确提出，党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障；依法执政既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党规党纪管党治党。我们党是一个拥有8600多万党员的大党，又处在治国理政的领导核心地位，只有自身确立起严格的制度、严明的纪律，才能把党建设好、管理好，也才能引导全社会遵守规范、践行法治。这就需要进一步强化依规依纪管党治党的意识，坚持以党章为根本，注重与国家法律相衔接，完善党内法规制度体系，提高党内法规执行力，切实解决好管党治党失之于宽、失之于软的问题。特别要强调，我们党是先锋队，党员干部是先进分子，这就意味着党规党纪要严于国家法律，对党员干部的要求要严于普通公民。作为领导干部，在遵守党规党纪上更要严上加严，受更多的约束、负更重的责任、有更大的担当。只有这样，才能把依规管党治党、从严管党治党的要求落到实处，把我们党建设得更加坚强有力。

四、领导干部要坚持依法用权、自觉接受监督

领导干部带头守法用法，关键看能否处理好权和法的关系，做到依法用权、秉公用权、廉洁用权。这是对领导干部法治素养最经常、最直接、最现实的考验，也是衡量国家法治水平的一个重要标志。

第一，依法用权，前提是把握好权力边界。各级领导干部手中都有一定的权力，但这个权力不是个人的而是党和人民赋予的，不是无限的而是受党纪国法约束的。权力是一把双刃剑，关键是要正确对待权力，把握好权力边界。现实当中，有的人一旦当了官，手里有了权，就昏昏然、飘飘然，搞不清“我是谁”，心中无党纪、眼里无国法，忘乎所以、为所欲为，“天是王大，我是王二”，结果导致身败名裂。全会《决定》对依法设定权力、规范权力、行使权力作出一系列明确规定，强调要规范和约束公权力，防止权力滥用。领导干部坚持依法用权，重要的是把握好“法定职权必须为、法无授权不可为”的基本要求，自觉在法律约束下用权，在制度笼子里用权。一方面，要按照法律规定切实履行分内职责，勇于负责、敢于担当，克服懒政、怠政，杜绝为官不为；另一方面，要严守权力边界，按照权力清单用权、按照法定界限用权，坚决防止乱作为、滥作为，防止利用权力设租、寻租。

第二，依法用权，必须坚持公平公正。公平公正是法治的生命线，也是为官之本、用权之要。现在，群众反映强烈的一个突出问题，就是一些领导干部用权不公、以权谋私，不该插手的乱插手，损害群众利益，破坏法治秩序。应当十分明确，权力姓公不姓私，用权就要秉公无私，让公正的阳光普照人心。如果把公权异化为私权，权力就会腐化变质，公平正义就无从谈起。各级领导干部一定要树立正确的权力观，处理好情与法、利与法、权与法的关系，切实做到公正用权、公平处事，不因私利抛公义、不因私谊废公事，坚决反对以权谋私、假公济私。司法是维护社会公平正义的最后一道防线，司法的本质就是公平正义，形象地说就是法官帽徽上的天平，这个法律的天平任何时候都不能倾斜。各级领导干部要旗帜鲜明地支持执法、司法机关依法依章行使职权，不做利用权力干预执法、司法的事情，真正让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。全会《决定》明确提出建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，这是保证领导干部秉公用权、保证司法公正的重要制度，一定要严格贯彻执行。

第三，依法用权，还要自觉接受监督。有权必有责，用权受监督，违法要追究，这是天经地义、理所当然的事情。权力一旦失去监督，就会导致权力滥用甚至滋生腐败。领导干部使用权力，当然要接受党和人民监督，不想接受监督的人，不能自觉接受监督的人，觉得接受党和人民监督很不舒服的人，不具备当领导干部的起码素质。公开才有公平，透明才会清明。全会《决定》明确提出全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。这是强化对权力制约和监督的重要举措，是对领导干部坚持依法用权、正确行使权力的重要要求。各级领导干部一定要提高认识、转变观念，习惯于在“聚光灯”下行使权力，习惯于在“放大镜”下开展工作，自觉接受社会各方面的监督，坚决克服设障逃避监督的行为，坚决防止人为暗箱操作的现象，确保权力在阳光下运行。

五、领导干部要自觉担负起学习贯彻全会精神、全面推进依法治国的重要责任

落实全会精神、全面推进依法治国，是全党全社会的共同责任，领导干部更是义不容辞。一定要按照习近平总书记要求，以高度的政治自觉和行动自觉，带头抓好全会精神的学习贯彻，抓好依法治国各项任务的落实，把全面推进依法治国的职责履行好。

学习领会好全会精神，是贯彻落实好全会精神的重要前提。各级领导干部一定要在学习上狠下功夫，坚持原原本本地学，原汁原味地学，把全会《决定》和习近平总书记在全会上的重要讲话对照起来学，注重学原著、读原文、悟原理，努力做到全面深入、融会贯通。要通过学习，充分认识全面推进依法治国的重大意义，深入把握全会提出的一系列重大理论观点、重大政策举措，深刻把握全面推进依法治国对领导干部提出的新要求，切忌大而化之、浅尝辄止，真正把思想和行动统一到全会精神上来。

一分部署、九分落实。全会《决定》围绕全面推进依法治国，确定6个方面重点任务，提出180多项重大举措，涵盖国家和社会生活各个领域各个方面，有许多是创新之举，这就需要各级领导干部围绕法治建设各项任务，狠抓工作落实。要深入调查研究，积极建言献策，为全面推进依法治国贡献自己的智慧。要注意结合各自的工作，拿出具体管用的措施和办法，积极推动解决法治建设实践中遇到的各种问题。特别要认真思考如何使各项工作与依法治国、依法执政、依法行政共同推进的要求相适应，与法治国家、法治政府、法治社会一体建设的要求相符合，从而更好地履行自己的应尽之责。

全面推进依法治国，必须营造全民学法尊法守法用法的良好社会环境。这就需要各级领导干部不仅要自觉学习法律、遵守法律，而且要高扬宪法法律的旗帜，积极推动法治社会建设。要切实肩负起普法宣传、法治教育的责任，注意深入基层、深入群众，利用各种时机、各种场合，宣讲宪法法律、普及法治知识，带领群众一道学法尊法守法用法。要旗帜鲜明捍卫宪法法律，对各种诋毁我国宪法法律的错误言论要敢于批驳，对一切违反宪法法律的现象要敢于纠正，坚决维护社会主义法治的权威和尊严。要大力倡导和培育法治文化，积极参与群众性法治文化活动，推动法治文化进机关、进校园、进企业、进农村、进社区，共同营造守法光荣、违法可耻的良好社会氛围。

（本文系中共中央政治局常委、中央书记处书记、中央党校校长刘云山2014年11月14日在中央党校2014年秋季学期第二批进修班开学典礼上的讲话，发表时有删节）