责编:龚克　E-mail:dxawdq@163.com　Tel:010—62806124　　2014年12月8日

党纪国法为公民权利护航

——学习贯彻十八届四中全会精神（十二）

编者按：党纪严于国法，法律红线不容逾越，法律底线不可触碰，党纪更应如此。严肃党纪国法，尊重和保障公民权利，是每一位领导干部根本的责任和义务。以下是几位专家对此的见解。

进一步保障人权

□张晓玲

中国共产党的十八届四中全会在中国的法治发展史和人权发展史上将注定成为一个重要的里程碑。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》（以下简称《决定》）强调：“依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。”

那么，建设社会主义法治国家同人权保障之间是什么关系？如何落实尊重和保障人权的新要求？我想应从以下几个方面去探讨。

尊重和保障人权是全面推进依法治国的根本价值目标

人权保障是贯穿四中全会《决定》的一个鲜明的主线。《决定》两次提到人权，习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中四次提到人权，而且《决定》和《说明》中多次提到的人民的权益、公民的权利、政治权利、经济权利、社会权利、文化权利等都是指的人权。这里的人权不是抽象的，而是具体的。人权是衣、食、住、行的权利，是生活在安全与尊严中的权利，是参与社会公共事务的权利。它是人民根本利益的集中体现，是人民对美好生活的向往和追求的保证。

可以说，四中全会的一个基本精神就是全面部署了以法治的方式保障人民权利，实现社会公正。

在当代，建立法治是人类政治文明进步的重要标志。人权与法治有着密切的联系：离开了人权，就没有真正的法治；离开了法治，再好的人权理念也不能实现。这些道理凝结着人类政治发展的深刻的历史经验，已经成为人们的共识。法治为民，就是善治。尊重和保障人权是法治使命的核心所在，更是社会主义制度的本质要求。在法治社会里，每个人感到安全有保障，纠纷得到和平解决，伤害得到有效补偿，并且所有违反法律的人，都要被追究责任。

法治国家的基本标志就是人权保障，尊重和保障人权是中国共产党全面推进依法治国的根本价值目标。

进一步完善立法，加强对社会弱势群体权利保障

当前，社会弱势群体能否共享发展成果，已经成为社会公正的关键。《决定》提出：“依法加强和规范公共服务，完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。”

全面推进依法治国，我们需要把成功的经验法律化和制度化，通过完善和发展法律制度，消除贫困和不平等，将“实现发展成果更多更公平惠及全体人民”的新要求落到实处，制定好《反歧视法》《最低工资法》《工资支付法》《社会救助法》《反家庭暴力法》《慈善法》，建立国家人权机构。

进一步完善人权执法保障机制

执法是法治中国建设的重要环节，也是人权由法定权利转化为实有权利的主要途径。全面推进依法治国要求公权和私权都要在法治的框架下行使，但“必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为”。当前，我国法治建设面临的主要问题是执法者不守法，一些党员干部只要求老百姓守法不要求自己守法，公权私用产生了权力寻租和腐败，加剧了社会矛盾。习近平总书记强调，“各级领导干部要带头依法办事，带头遵守法律，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不要去行使依法不该由自己行使的权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法”。

建设法治政府，执法者必须树立现代的法治观，认识到执法是落实人民的权利，只有认真地对待人民权利，才会认真地对待国家法律。要以《宪法》规定的“尊重和保障人权”原则为标准，既要严格执法，又要人性化执法。

进一步完善人权司法保障制度

《决定》首次提出“加强人权司法保障”的要求，是《决定》的一大亮点，对于推进司法改革，提高司法公信力，完善人权司法保障制度，具有重大现实意义和深远历史意义。

加强人权司法保障是保证公正司法、提高司法公信力的重要要求。在法治国家中，同立法权和行政权相比，司法权对人权的保护更为关键，它是社会正义的最后一道防线，是人权的最终保护者。人权的司法保障最能反映一个国家的法治水平和人权保障程度。要确保司法公正，就必须保障人权。正如习近平同志所言：“当前，司法领域存在的主要问题是，司法不公、司法公信力不高问题十分突出，一些司法人员作风不正、办案不廉，办金钱案、关系案、人情案，‘吃了原告吃被告’，等等。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。”司法不公造成了不少冤假错案，严重侵害了人权，引起了人民的不满。

加强人权司法保障从根本上讲是为了回应人民群众对司法救济人权的关切和呼声，解决好人民群众最关心最直接最现实的权利问题。习近平同志指出：“要重点解决好损害群众权益的突出问题，决不允许对群众的报警求助置之不理，决不允许让普通群众打不起官司，决不允许滥用权力侵犯群众合法权益，决不允许执法犯法造成冤假错案。”如果司法不能很好保障人权，就不能发挥司法救济权利、解决矛盾纠纷、制裁违法犯罪、调节利益关系的基本功能，就不能维护社会的公平与稳定。在当代，司法权的作用不断加强，体现的就是保障人权的理念。

加强人权司法保障是我们党在新的时代条件下对司法工作提出的新要求，是提高司法公信力的根本途径，也是指导司法改革的一个根本标准。

增强全社会尊重和保障人权意识

《决定》第一次明确提出“增强全社会尊重和保障人权意识”的新要求。人权意识就是对人权问题的科学认识以及对履行尊重和保障人权责任的高度自觉，是法治意识的基础。不了解人权，就不能真正理解法治。法律就可能变成治民的工具，而不是保障人权权益和幸福的手段。在社会上，一些企业、个人不尊重甚至侵害人权的现象也时有发生。见利忘义、不讲诚信、见危不助、见死不救是缺乏人权意识的表现。凡是侵犯人权的行为，都是违反法律的行为；凡是缺乏人权意识的执法，国家法律都不能得到很好落实。

四中全会提出的增强全社会人权意识的要求，有很强的针对性，需要认真落实。

对于党员干部来讲，提高人权意识，就是要按照党的十八大精神的要求，解决好我们所做的一切究竟“为了谁”的问题。树立人权意识，同我们党的群众观点是一致的，同法治造福于民的要求是一致的，要把尊重和保障人权作为我们一切工作的最基本的着眼点、出发点和落脚点，作为检验我们各项工作的最高的标准。

必须消除在人权问题上的误区。比如：有一种观点把人权看成是西方的口号，没有认识到保障人权是社会主义制度的内在要求，是我国宪法的基本原则和要求；还有观点认为，人权是国家的事情，与自己无关。这都是对人权的片面理解。每个人是人权的享有者，也承担尊重和保障人权的义务。人权是做人的底线，每个人要守住这一底线，否则就谈不上人类文明进步。

《国家人权行动计划（2012——2015年）》提出：“广泛开展人权教育。继续开展对公务人员的人权培训；在各级各类学校开展多种形式的人权教育；在全社会普及人权知识，不断提高公民的人权意识。”

在人权教育方面，对公职人员的重点应放在“牢固树立有权力就有责任”的观念。权力与责任不可分，公权必须为人民服务，必须承担尊重和保障人权的责任；对公民人权教育的重点应放在牢固树立“有权利就有义务观念”。人权不是自私自利的权利，每个人必须承担对他人、对社会和对国家的义务。企业是营利机构，也必须承担人权义务。《决定》第一次提出了“加强企业社会责任立法”的新要求。

当前，学习贯彻四中全会精神，落实我国人权行动计划提出的要求，开展形式多样的人权教育，有助于弘扬中华优秀传统文化，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任；有助于让人权和法治成为人民的信仰，让人权和法治齐头并进，为实现中华民族伟大复兴和人民幸福的中国梦提供有力的保障。

追责的红线不容逾越

□马怀德

领导干部干预司法插手具体案件处理，是影响司法公正的痼疾。长期以来，有些领导干部打着公共利益的旗号，披着领导机关的外衣，依赖控制司法机关人、财、物、票的特别优势，明目张胆干预司法活动，插手具体案件处理，制造了大量不公正裁判和冤假错案，不仅侵害了当事人的合法权益，也严重伤害了司法公信力，损害了人民对司法的信赖。

为防止领导干部干预司法活动，排除司法审判和检察工作中的地方保护，确保司法机关依法独立公正行使审判权和检察权，四中全会提出要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。落实这项制度，必须明确承担记录、通报和责任追究职能的相应机构和人员，记录的形式，通报的范围和方式，责任追究的方式和程序等问题。

就法官审理案件而言，因所有干预司法活动和插手具体案件处理的意见最终都要通过主审法官或者合议庭成员才能产生效果，因此，主审法官负有记录的法定义务。如果案件承办法官受到干预或有人打了招呼、批了“条子”，他有责任将有关的干预、插手的情形和内容记录下来，并且将其入卷，而且这些记录应当进入可供律师查阅的外卷。如果法官担心记录入卷招致领导不满或者打击报复而不敢记录，未能将其记录入卷，那么，法官就构成失职渎职，要为此承担责任。特别是在其办理的案件因领导干部干预最终形成冤假错案的，法官也难辞其咎。假设法官履行了记录及入卷的义务，即使发生错案，也可以因此请求免责。当然，重要的是要通过此项制度设计，警示哪些试图干预司法插手具体案件处理的领导干部，使其面对法律红线不敢逾越、法律底线不敢触碰。

如果领导干部违反上述要求，通过各种形式干预司法活动或者插手具体案件处理，那么，在法官或者检察官对干预司法的行为做了记录并且入卷后，一旦发现，就要通报和追究责任。当然，对于司法机关内部的工作人员的通报和责任追究，可以由司法机关实施。对于司法机关以外的领导干部的干预行为，应当按照干部管理权限，由上级党委和纪委负责查实后通报和追究责任，因为只有上级党委和纪委享有对干预司法活动的领导干部的问责权力。为此，建议尽快由中纪委、最高法和最高检联合发文，要求各级纪委对插手具体案件处理的领导干部予以责任追究和通报。需要在文件中明确细化记录、通报、责任追究的主体、条件、程序、范围、对象等内容，便于操作执行。

当然，即使是在法院检察院内部，任何人不能随便打听过问其他人正在办理的案件，如果发生此类情形，也要由案件办理者负责记录，法院检察院的监督系统负有通报和责任追究的职责。只要法官检察官做了记录，法院检察院内部的纪检监察机关就可以在内部及时通报，如果此类过问干预造成冤假错案，必须追究干预者和过问者的法律责任。

让重大决策终身责任追究制度具体化

□王　东

问责纠错机制不健全会导致非常严重的后果，责任主体可以找到自我利益最大化的弹性空间，过去，有些领导干部随意决策、违法决策的事例时有发生，极大损害了国家和社会的公共利益，深刻影响了人民群众的合法权益。为此，党的十八届四中全会通过的《决定》提出：“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任。”应切实采取有效措施，建立配套措施，促进重大决策终身责任追究制度具体化。

建立决策行为后果责任目录。重大决策行为多种多样，决定了重大决策责任必定是一个复杂的系统和体系。重大决策涉及决策方案的提出、论证、决议、执行、反馈等一系列环节，各个环节既相互独立，又紧密联系。由此导致各个环节既有本环节独立的责任，同时各个责任之间又纠缠不清，很难梳理，给重大决策责任追究带来了困难。为此，应建立起决策行为后果责任目录，划分责任单位或责任人，规定权责范围，按照层层分解、责任明晰的原则，对每一环节的责任单位或责任人确定对应的责任，确保重大决策相应环节所享有的决策权占整个决策权的比重与该环节应承担的责任与整个决策责任的比重相等同，实现重大决策法律责任的性质与违法行为的性质相适应，法律责任的轻重和种类与违法行为的危害程度相适应，与行为人主观恶性相适应。否则，必会造成权责相脱离，不利于重大决策责任追究的顺利实施，甚至会危及法治政府建设。

固化决策者应承担的法律责任种类。我国现行重大决策责任机制尽管规定了违法违规决策者应承担的政治责任、法律责任、行政责任，但这些责任的规定显然脱离实际，且空洞而难以执行。同时，存在着注重明确决策行为失误的法律责任，却疏于规定行政机构对因其违法违规决策行为而利益受损的行政相对人的赔偿责任的现象。这些问题的存在很大程度上源于重大决策责任种类的随意性和没有被固化的原因。重大决策行为多样、环节紧扣、流程复杂，决定了有必要建立重大决策责任的分类制度。如根据违法行为所违反的法律性质，可将重大决策责任分为政治责任、刑事责任、行政责任、国家赔偿责任、道义责任等；也可按责任承担的内容不同，将重大决策责任分为财产责任、行为责任、人身责任、精神责任等。

明确行政决策的归责原则。法律归责是指不法行为与法律制裁之间的特定关系，具体包括因果关系、责任法定、公平公正等原则。重大决策责任归责应根据违法违规决策行为导致的危害后果、决策程序的合法性以及决策者的主观恶性等条件来进行，即重大决策责任的归责体系应以过错责任为主。当然，重大决策责任归责具有一定的特殊性，决策者的知识涵养是影响决策合法与否、正确与否的关键性因素之一。一个知识素养不高甚至是“门外汉”的决策者，即使在主观上没有恶意，也很容易造成决策失误。这一点与其他法律领域的归责原则和体系存在些许差异。所以，在重大决策责任归责中，决策者的主观动机应成为首要的考察衡量因素。如果决策者在决策时其主观上不存在恶性，即使通过法定程序认定重大决策行为失误，则应减轻或免除决策者的法律责任。当然，决策程序违法不适用这一点，不能仅从决策者的主观恶性来判断，也不能仅从没有危害后果的这一事实予以免责，而应追究相关人员相应的法律责任。

制定行政责任法。重大决策责任追究制度的顺利实施，需要完备的法律作为支撑。当前，我国关于重大决策责任追究制度的规定多为政策性文件或地方政府规章，且存在党政交错、多头立法、上下不一、缺乏层次等问题。由此导致各地各部门对重大决策责任追究制度实施步调不一，效果也参差不齐。故有必要改变目前对行政决策责任没有具体法律规定的现状，适时制定出体系统一、规范协同、操作性强的行政责任法，明确责任主体、责任形式、责任追究的主体等事宜。尽量避免采用“严重后果”“重大损失”“造成恶劣影响”等具有笼统性且弹性很大、容易成为规避责任借口的词汇，多采用确定性的语言描述行政责任法律条款。制定出重大决策责任追究标准，确定严重后果所需达到的程度，明确公开道歉、引咎辞职等责任追究所需满足的条件，杜绝以各种似是而非的理由随意解释和运用。加大异体问责力度，对决策严重失误或者依法应该及时作出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任，尽量避免单体问责现象的发生。

准确理解党纪国法之关系

□周淑真

党的十八届四中全会《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：“依法执政，既要求党依据宪法法律治国理政，也要求党依据党内法规管党治党。”党规与国法都是国家治理体系的重要组成部分，是中国特色社会主义制度体系的重要内容。党纪与国法的关系是在依法治国和反腐败斗争中须准确理解和正确处理的。

党纪严于国法，依规治党是依法治国的前提。政党与国家概念不同，但又存在交叉和重叠的关系。各政党既身处国家政治制度之外，又身处国家政治体制之中，各政党之间所构成的政党关系结构即政党制度，是国家政治制度运行的载体和推动力。西方国家不论是总统制还是议会制，都是通过政党参与竞选实现政治制度运行的。政党作为执政党时才能执掌国家政权，执政党经由法定程序进入国家制度体系，须依据法律授权和制度安排决定和管理国家事务。凡是政党，都把夺取政权、执掌政权和参与政权作为自己的中心任务和行动目标。当政党成为执政党后，依宪执政是世界各国执政党的通则和惯例。在西欧、北美的发达国家，政党产生晚于国家，政党仅仅是沟通国家与社会之间的桥梁；而在一些发展中国家，政党产生往往早于国家，国家则是由政党建立的，政党承担着建设国家、改造社会的重任。中国共产党与20世纪的中国历史更是体现了这一规律性特点。各民主党派和各族各界在中国共产党领导下，通过民主协商方式，建立了新的国家政权，通过召开全国人民代表大会，制定宪法，依宪执政。因此在当代中国，“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”，“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”。在这种情境下，人们对执政党的认同往往与对国家的认同、与对社会制度的认同紧密联系在一起。中国共产党作为一个在13亿人口的大国长期执政的执政党，也是中国唯一的执政党，作为全中国人民的领导核心，在领导全国人民全面推进依法治国的进程中，党纪严于国法的关系是十分明确不容置疑的，依规治党是依法治国的前提。

加入政党是在政党认同基础上自觉自愿的行为。政党认同是指政治主体在政治和社会生活中对政党所产生的一种思想、情感和意识上的归属感，是对政党肯定性的心理反映和行为表达。政党组织是在现实生活中由特定的人群（即党员群体）结合而成的，具有特定的宗旨和组织体系，它是塑造政党认同的组织性资源，拥有健全有效、组织严密、动员有力的组织既是政党组织制度化的结果，也是政党争取认同的有效手段。而对中共党员来讲，入党是建立在认同党的纲领、服从党的决议、遵守党的纪律、执行党的决议等体现实质内容的政党认同的自觉自愿行为。任何一个有意愿参加中国共产党的人，须向组织提出申请，经过培养、讨论批准、入党宣誓、一定预备期等程序仪式后，才能成为正式党员。中国共产党是中国工人阶级和中华民族的先锋队组织，在长期执政的情况下，全体党员必须受到党规党纪的刚性约束。党的纪律是党内规矩，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己。十八大以来纷纷落马的贪腐官员目无党纪国法，徇私枉法或贪赃枉法。他们作为中共党员，对其处理按照党纪、国法的时序，必然首先接受组织调查，受到党纪的惩处，被开除出党后再受国家法律的制裁。正是从这个意义上讲，中共中央要求“各级党组织和全体党员模范遵守宪法和法律，为全面推进依法治国提供根本保证”。

理解党纪与国法的关系，既不能脱离党纪与国法的一般概念理论，又不能忽视中国国情和政治发展中党纪与国法的经验法则。质言之，宪法是国家的根本大法、治国安邦的总章程，它赋予了执政党治国理政的责任和使命；党章作为党内根本大法，是管党治党的总章程。“依规治党”，就是在党中央的领导下，依照党章和其他党内法规规定的职责、权限、程序，管理党的事务，从事党的各项活动，进行党的建设。党的政策，在党内是通过党规党法来体现和落实的，在国家治理中则是国家法律法规的先导和指引。因此，依法治国就是执行党的政策，依规治党最终也表现为依法治国，二者在本质上是一致的。依法治国与依规治党存在着密切的联系，把两者割裂开来、对立起来都不是科学的态度。