法治建设要从源头抓起

□ 莫纪宏

履行的职责，为党政主要负责人抓法治建设划定了职责界线。

关于党政主要负责人带头抓法治建设工作的要求，同时又针对实际中的具体情况，开列了党政主要负责人在抓法治建设中应当

《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》细化了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》

近日，中办、国办印发《党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责规定》（以下简称《职责规定》），适用于县级以上地方党委和政府主要负责人，其主要立法目的是要解决全面推进依法治国各项要求在具体实际中如何贯彻落实的问题，特别是如何从源头来抓法治建设的问题。

一是党委（党组）在全面推进依法治国中负主要责任。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确规定，党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证。必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程。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的统一领导、统一部署、统筹协调。完善党委依法决策机制，发挥政策和法律各自的优势，促进党的政策和国家法律互联互动。党委要定期听取政法机关工作汇报，做促进公正司法、维护法律权威的表率。党委抓法治建设，是党对依法治国工作实现全面领导的具体体现，党委主要负责人亲自抓，更能保证法治建设的各项工作在实际中得到有效贯彻落实。所以，《职责规定》对党委主要负责人在推进法治建设中应当履行的主要职责作了六项明确规定：充分发挥党委在推进本地区法治建设中的领导核心作用，定期听取有关工作汇报，及时研究解决有关重大问题，将法治建设纳入地区发展总体规划和年度工作计划，与经济社会发展同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩；坚持全面从严治党、依规治党，加强党内法规制度建设，提高党内法规制度执行力；严格依法依规决策，落实党委法律顾问制度、公职律师制度，加强对党委文件、重大决策的合法合规性审查；支持本级人大、政府、政协、法院、检察院依法依章程履行职能、开展工作，督促领导班子其他成员和下级党政主要负责人依法办事，不得违规干预司法活动、插手具体案件处理；坚持重视法治素养和法治能力的用人导向，加强法治工作队伍建设和政法机关领导班子建设；深入推进法治宣传教育，推动全社会形成浓厚法治氛围。

二是政府主要负责人对于本地区、本部门、本单位的全面推进依法治国工作要承担主要责任，真正做到“谁主管谁负责”。国家行政机关作为公共利益的代言人，与社会组织和老百姓打交道最多、最直接，更需要从主要领导抓起，主要领导对依法办事重视了，下级部门就会自觉服从上级的决定，层层传导压力，确保“谁主管谁负责”，真正让人民群众在与政府打交道过程中学习法律、了解法律和提高自身运用法律解决实际问题的能力。《职责规定》对政府主要负责人在推进法治建设中应当履行的主要职责作了明确的规定，体现了“谁主管谁负责”法治工作责任制的要求，包括：加强对本地区法治政府建设的组织领导，制定工作规划和年度工作计划，及时研究解决法治政府建设有关重大问题，为推进法治建设提供保障、创造条件；严格执行重大行政决策法定程序，建立健全政府法律顾问制度、公职律师制度，依法制定规章和规范性文件，全面推进政务公开；依法全面履行政府职能，推进行政执法责任制落实，推动严格规范公正文明执法；督促领导班子其他成员和政府部门主要负责人依法行政，推动完善政府内部层级监督和专门监督，纠正行政不作为、乱作为；自觉维护司法权威，认真落实行政机关出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度；完善行政机关工作人员学法用法制度，组织实施普法规划，推动落实“谁执法谁普法”的责任。

三是党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责必须有体系化的制度保证。从依法治国的实践来看，政府、社会组织以及普通民众能不能自觉地守法，维护宪法法律的权威，仅仅靠领导干部带头守法或者是向被管理者单向地灌输法律知识是远远不够的。领导干部能不能抓好法治建设工作，除了提高领导干部自身的认识水平之外，还必须要建立具有实效的责任机制，通过设定职责、明确责任、加强考核，使负有职责的领导必须自觉和主动地采取各项行动来推进本地区、本部门和本单位的法治建设。《职责规定》在这一方面也提出了明确要求，规定党政主要负责人应当将履行推进法治建设第一责任人职责情况列入年终述职内容，上级党委应当对下级党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况开展定期检查、专项督查。上级党委应当将下级党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责情况纳入政绩考核指标体系，作为考察使用干部、推进干部能上能下的重要依据。党政主要负责人不履行或者不正确履行推进法治建设第一责任人职责的，应当依照《中国共产党问责条例》等有关党内法规和国家法律法规予以追责。

四是党政主要负责人必须提高对全面推进依法治国工作重要性的认识。在全面推进依法治国过程中，加强党的领导，具体工作怎么抓，抓到什么程度，这些工作千头万绪，既需要从宏观上把握发展大势，也需要微观上采取各种得力措施。因此，各级党政主要负责人在抓本地区、本部门和本单位法治建设时，态度和认识还是占首位的。为此，《职责规定》非常明确地说明了党政主要负责人带头抓法治建设的意义、重要性和任务，规定：党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一；坚持宪法法律至上，反对以言代法、以权压法、徇私枉法；坚持统筹协调，做到依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设；坚持权责一致，确保有权必有责、有责要担当、失责必追究；坚持以身作则、以上率下，带头尊法学法守法用法。党政主要负责人作为推进法治建设第一责任人，应当切实履行依法治国重要组织者、推动者和实践者的职责，贯彻落实党中央关于法治建设的重大决策部署，统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，自觉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，对法治建设重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办，把本地区各项工作纳入法治化轨道。

总之，《职责规定》的出台非常及时，它细化了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》关于党政主要负责人带头抓法治建设工作的要求，同时又针对实际中的具体情况，开列了党政主要负责人在抓法治建设中应当履行的职责，为党政主要负责人抓法治建设划定了职责界线，这个底线可以极大增强党政主要负责人抓法治建设工作的主动性、积极性，培养自身的责任心，从而有效地推进本地区、本部门和本单位的各项法治建设工作。

依法治国

《人民警察法》修订的四大亮点

□ 张冬霞　马民鹏

近日，公安部就《中华人民共和国人民警察法》（修订草案稿）（以下简称《草案》）公开征求意见。《草案》从原有的52条增加至109条，无论从体量上，还是从修改内容的理念与立法质量上看，《草案》都有了很大提升，修改力度相当大。其核心内容在于赋予、界定和规范警察权力行使，是警察管理法和警察行为法的统一，其中有四大亮点值得重点关注。

权责统一，赋予警察行使职权的法律依据

我国正处于社会转型的关键时期，公安机关管理的事务不断增多，授予警察的权力也面临调整与变化。《草案》将以往其他法律或行政法规、规章规定由公安机关管理的事务尽可能统一纳入职责的范围，如羁押、监管犯罪嫌疑人和被告人，执行刑罚，执行强制医疗和强制隔离戒毒、监管网络信息安全、查处违反公安行政管理的行为等，使之于法有据，便于进行有效的管理，提高执法效益。

《草案》第12条将人民警察的职责范围由原有的14项扩展到23项，明确了搜查、检查、采集的法定授权。例如，第23条规定，人民警察对于危害公共安全、人身安全，或者认为与违法犯罪有关的交通工具，有权予以拦停检查；对于有吸食毒品或者饮酒嫌疑的驾驶人员，可以进行毒品检测或者酒精浓度测试。第29条规定了交通、现场和网络管制的问题，特别是网络管制，为极端情况下的社会治安秩序的恢复和管理提供了法律依据。与此同时，《草案》对于占用警力、弱化职能、严重影响公安工作和形象的非警务活动进行了严格的限制。

警察权的适度扩张并不意味着不受约束。《草案》一方面授予警察在履行职责时必要的权力，另一方面强调警察行使权力时的规范要求，尽可能明确权力行使的对象、条件及法定程序，从制度设计上来规范警察行使权力的行为，体现了合理授权与有效控权的统一。如规定警察行使检查搜查权时应当出示工作证件和检查、搜查证明文件；检查或者搜查应当经县级以上公安机关负责人批准，确有必要立即进行的除外；等等。

以人为本，加强对警械武器使用的规范化管理

警械与武器使用的执法操作历来是公安机关法制研究的难题。目前，反恐形势依然严峻，对公然行凶、危害公共安全的严重暴力犯罪分子，要依法采取坚决果断措施及时处置。如何掌控人权保障和有效打击违法犯罪之间的平衡点是立法亟需明确的问题。《草案》第30条、第31条列举了可以使用警械和武器的法定情形，并在第32条和33条明确了不得使用武器和停止使用武器、警械的情形，第35条规定了警械武器使用必要限度原则，即人民警察应当根据违法犯罪行为和违法犯罪人的危险性质、程度和紧迫性，合理判断使用警械、武器的必要限度，尽量避免或者减少人员伤亡、财产损失。该原则强调了警察使用警械武器必须遵循合目的性原则，即使用警械武器的目的是使犯罪嫌疑人丧失攻击、反抗或逃跑能力，接受法律的制裁，不应以伤害犯罪行为人的人身为目的；必要性原则，即如果存在多种手段供选择，遵循择轻适度的原则；比例性原则，即在具备必要性的情况下，使用警械和武器不得超过合理的限度。

全面统筹，注重与其他法律法规的衔接和协调

从这次修订看，《草案》的条文设计既符合宪法精神，也体现出与《刑法》《刑事诉讼法》《治安管理处罚法》《行政处罚法》《行政许可法》《行政强制法》《公务员法》等现行有效的法律法规的衔接与协调。

例如，《草案》第69条规定了袭警行为的处理：暴力袭击或者组织、协助、煽动暴力袭击正在执行职务的人民警察，构成犯罪的，依法从重追究刑事责任。以报复、泄愤为目的，威胁、恐吓、故意伤害、杀害人民警察及其近亲属或者实施其他侵犯人身权利、财产权利的行为，构成违反治安管理行为的，依法从重给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法从重追究刑事责任。这既凸显了警察特殊的执法身份和地位，加强对违法犯罪人的威慑作用，也与《刑法》中关于妨碍公务罪的规定相协调。《草案》第28条保护性约束措施的适用对象由原来的“精神病人”扩展到“实施危害公共安全、他人人身、财产安全违法犯罪行为或者可能自伤、自残的疑似醉酒人、吸毒人、精神障碍患者，以及其他丧失辨认或者行为控制能力的人”，既符合现实的需要，也同《治安管理处罚法》第15条中“醉酒的人在醉酒状态中，对本人有危险或者对他人的人身、财产或者公共安全有威胁的，应当对其采取保护性措施约束至酒醒”的规定相协调。

刚柔相济，强化人民警察的职业保障

《草案》紧密结合警察的职业特点，从立法层面突出了对警察权益的保护。《草案》第63条规定，国家建立与人民警察职业特点相适应的工时制度和休假制度。第64条明确了服务年限与退休，规定从事基层一线执法执勤工作满二十五年或者在特殊岗位、艰苦边远地区从警满二十年的人民警察，本人自愿提出申请，经任免机关批准，可以提前退休，并享受正常退休的待遇。这一规定是对人民警察职业高风险、高付出工作特点的一种回报，不仅是从优待警的体现，也是加快内部血液循环、增强整体战斗力的现实需要。

《草案》在原有“警务保障”基础上，新增了“职业保障”的内容，对警察的身份权与申诉权、控告权等政治权利进行了保障，在工资待遇方面，在职业安全保障、医疗救助以及依法履职免责等执法权利保障等方面，均作出了较为具体的规定，体现了依法治警、从严治警和从优待警的相辅相成。

总体而言，《草案》的修改强化了明确性要求，并吸收其他相关法律法规，立法理念和立法技术均有明显的提升，将改善实践中对原《人民警察法》适用率偏低的弊病。当然，《草案》个别内容有待进一步商榷，如将“调解处理民间纠纷”纳入公安机关的职责范围之内。由于调解处理民间纠纷的工作目前已有相关的职能部门负责，警察权本不应当介入私权争执领域，但如果私权争执不及时解决，会演变成为治安事件，从而危害公共安全和公共秩序。比如由劳资纠纷引发的群体性事件等，这类私权争执就与警察任务和警察权有了相当的关系。由于民间纠纷的范围过于广泛，应当对其内涵和工作内容作出进一步明确规定。

议政论法

权利是法治的元概念

□ 王金霞

党的十八届四中全会以来，法治被提到了党和国家事业发展全局的战略高度。从权利角度来认识法治具有基础性的意义。

权利可作为法治的元概念

权利可以作为法治的元概念，“元”在这里指基础、本源、来源的意义。从法律的历史源头来看，古罗马表示法律的Jus和Lex两个词，Jus指法、权利，同时也有正义、衡平、道德的涵义。Lex则指具体、明确的规则。权利是现代法律体系中最为核心的概念，如果把法律体系划分为私法体系和公法体系，权利概念既是私法体系的元概念，也是公法体系的元概念。民法是私法最为典型的领域，权利体系则构成了民法最为基本的架构。人身权、物权、债权、亲属法和继承法上的权利、知识产权等构成了民法的最为核心的内容体系。从权利的作用和功能的角度看，支配权、请求权、形成权和抗辩权则是民法体系运行和展开的基础。公法体系当中，一般认为社会契约论确立了现代公法体系的理论基础，而这一理论的基本思想就是权利是权力的来源。

法治进步的每个节点都可以看到权利体系的某种发展

权利意识分为财产权利意识、政治权利意识、人身权利意识、社会保障权利意识和文化权利意识。改革开放以来，我国权利意识的觉醒主要集中在私权领域，特别是财产权利意识的觉醒，表现为追求在经济上过有品质生活的权利。2006年，党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》围绕完善民主权利保障制度这一主题，提出推进决策科学化、民主化，深化政务公开，依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权。以保障“公民四权”为着眼点推进制度建设。2007年，党的十七大报告再次强调依法保障“公民四权”。“公民四权”主要属于公法上的权利类型，这表明党和政府高度重视对公民政治权利的保障。2014年，党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调“必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由”，将保障权利作为法治建设的支撑。经过30多年的改革发展，我国原有的社会结构发生了显著变化，公民对国家政治和社会生活的参与意识、对权利和利益的保护要求和表达诉求、对自身能力的发挥和自身价值的追求，呈现出越来越积极的发展趋势。人民群众的民主法治意识不断增强，政治参与的积极性不断提高。在新的时代条件下，党和政府提出对知情权、参与权、表达权、监督权的保障也是我国公民“公权利”意识觉醒的一个重要标志。可见，我国发展进程中也展现了从“私权利”意识觉醒到“公权利”意识觉醒的重要转变。

尊重权利是让法治成为公民生活方式的基石

有学者认为，在当下，法治建设最重要的不仅在于完善法律制度，更在于全社会严格地依法办事，让法治成为中国人民的生活方式，让法治成为中国社会的文化。在法律领域，权利话语占据着主导地位。让法治成为一种生活方式，其核心就在于全体社会成员对自身权利的敏感与维护。

首先，尊重权利就要具有权利认知或权利意识。在实际的生活过程当中要具有对某种权利的敏感性，敏感于自己的资格、利益，敏感于采取相应的手段或提出相应的主张。生活当中的话语如“这是我的权利，你不能侵犯我的权利”就是一种权利敏感性的表达。生产商未标明转基因食品，则敏感于消费者的知情权；政府对关系公民切身利益的重大政策调整不让其参与，则敏感于公民的参与权和听证权；网站长久保留个人的浏览信息，则敏感于公民的隐私权，等等。

其次，尊重权利就要明晰权利的界限。界限意识是权利意识的重要内容。权利不能被滥用，个人权利具有国家安全、公共利益、他人权利的边界。界限意识还意味着权利的分明，个人与集体之间界限分明，个人与个人之间界限分明。

再次，尊重权利需要树立权衡意识。“两权相衡取其重，两害相衡取其轻”，法治的重要意义之一就在于不同权利类型之间的平衡。法治的生活方式之所以能称之为一种和平的生活方式，原因之一即是法治在不同利益之间的平衡和妥协。权利不是一种极端的话语，具有权利冲突是一个社会状况良好的表现，权利的冲突、利益的较量不是零和博弈，而是一种平衡和妥协的艺术。

最后，尊重权利需要重视责任意识，敏感于自己的权利，同样也敏感于自己的责任。责任不是外在于权利，而是包含于权利之中，二者不可分离，法治的核心即是在于每个人权利与责任的统一和到位，不能将责任与权利彼此分离或切割。承担责任是一种人之为人的必然，是对人的自由意志的尊重。相应地，责任对权利的限制也是一种内在限制而不是外在限制。

法治文化