



良法善治相生相伴

良法是善治的前提和保障。“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”诚然，法治首先要做到有法可依，建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用。但是，有法可依并非只是对立法速度和规模的要求，而更重要的是对立法质量的要求。只有良法，才能为实现善治提供充分、有效、合理的依据。同时，实现善治的各种体制机制、方式方法、路径手段等又都必须依靠良法来确认、规范、推动并实施。

善治是良法的目的和追求。良法本身不是目的，制定良法是为了发挥其在规范社会行为、调节社会关系、平衡社会利益、化解社会矛盾、维护社会稳定等方面的作用，最终达到善治的结果。良法以善治为终极目标和价值追求，但单凭良法并不能实现善治。“徒法不足以自行”，要达到建设法治中国的目的，需要把法治作为一种与人治相对立的治国方略，强调依法治理，不仅要求具备“依法办事”的制度安排及运行机制，而且强调法律至上、制约权力、保障权利、程序公正、良法之治等精神和价值。依法治国、依法执政、依法行政应当共同推进。法治的精神最终都指向善治。

良法善治的实现路径

提高立法质量，确保所立之法为良法。从立法实践来看，当下提高立法质量的主要矛盾在于科学立法。在影响立法科学性的诸多原因中，立法与执法的脱节不容忽视。立法往往具有主导地位，执法处于从属地位，制度设计的构建、立法草案的拟就往往对立法后的执行问题关注不够。立法立足于为人们提供行为模式，试图解答“应当是什么、应当怎么做”的问题，而执法试图解答“实际是什么、实际怎么做”的问题。现实世界中，这二者时常是有差距的，立法者容易更多关注制度设计本身逻辑上的完整、合理和完美，而忽视执法本身受制于诸多因素以及执法者面临客观世界的复杂多样。加之执法机构在立法过程中参与不够，这就为立法后的执法埋下了隐患。因此，当下科学立法、提高立法质量的重点在于构建立法与执法的互动机制，加强立法与执法的贯通。

切实改进执法，确保良法执行到位。构建高效、顺畅的行政执法体制，是决定行政执法成败的关键所在。在综合执法体制改革中，要着重处理好三组关系：相关行政主管部门与综合执法机构的关系；相关行业管理权与行政执法权的关系；被赋予行政执法主体地位的街道、乡镇和综合执法机构的关系。要赋予行政执法机构有效、管用的执法手段，为行政执法机构提供充分的物质保障和人力资源条件，加强执法队伍能力建设，确保按照立法目的执法，及时解决职权争议，避免执法空白。

强化司法公正，让老百姓看得见公平正义。司法之于善治，是最后一道防线。“司法中万分之一的失误，对当事人就是百分之百的伤害。”这其中的道理是非常深刻的。党的十八大以来，围绕司法公正，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义的目标，一系列全面深化司法体制综合配套改革的措施蹄疾步稳、有序推进。比如，深入推进以审判为中心的诉讼制度改革、实施法官检察官官员额制、落实司法责任制等。司法体制改革的成果正逐步释放。

领导干部率先垂范，培育公众对法的内心信赖。良法要发挥作用，需要全社会信仰法律。充分调动人民群众投身依法治国实践的积极性和主动性，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，使尊法学法守法用法护法成为全体人民的共同追求和自觉行动，需要一个漫长的过程。而在全社会营造宪法至上、守法光荣的良好氛围，领导干部是关键。在新时代的中国特色社会主义法治建设中，领导干部必须要发挥模范带头作用，以自身的实际行动让老百姓看得见、感受到法治的价值和意义，从而从内心树立起对法治的崇尚和信赖。



【开栏语】

党的十九大确立的到2035年法治国家、法治政府、法治社会基本建成的法治目标，对新时代的领导干部提高运用法治思维法治方式的能力提出了更高要求。本版特开设“新时代领导干部——法治连线”专栏，以通俗的方式有针对性地普及有关法治知识。栏目由中央党校（国家行政学院）胡建森专家工作室供稿，每两周一期。

“全面依法治国”中的“法”到底是指什么？

□ 胡建森

中国是一个成文法国家，其“法”都是通过一定的文件形式表达出来的。我们的工作整天都在和各种文件打交道，主管部门制定的各种文件都是我们的工作依据。但是，这些文件中，到底哪些属于“法”，哪些不属于“法”呢？已到了“七五”普法的今天，这一法治常识，可能并非每个领导干部都已掌握。

这个问题可以换一个角度来提：在全面依法治国的背景下，坚持依法治国、依法执政、依法行政等，这里所“依”的“法”到底是指什么？

是否所有的上级文件都是“法”？显然不是。我国的法规体系，包括国家法规体系、党内法规体系和军事法规制度体系。仅就国家法规体系而言，我们所说的“法”是指下列法律文件：

一是宪法。宪法通常规定国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务、国家机构的组织原则和职权等。它是国家的根本法，是治国理政的总章程。宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。《中华人民共和国宪法》是全国人民代表大会制定和颁布的国家根本大法。我们历史上有过“五四宪法”“七五宪法”“七八宪法”（哪年制定的就简称为哪年宪法）。现行宪法是“八二宪法”，由第五届全国人民代表大会第五次会议于1982年12月4日通过，后经5次修正。有人以为，法律法规可以直接适用，宪法是不能直接适用的。这观点是错误的。依法治国首先是依宪治国，依法执政首先是依宪执政。这是说，我们“依法”首先要“依宪法”；不“依宪法”办事，就谈不上“依法”办事。宪法不仅是在工作中可以适用，而且是我们工作中首要的和最高的依据。当然，宪法所适用的层次也是最高的，一般限于国家和公民基本

权利的层面，并不在所有领域和层面都用到。

二是法律。法律是全国人民代表大会及其常务委员会根据宪法或依职权制定的规范性法律文件。根据所规定的内容，它可分为基本法律和其他法律。基本法律是指有关国家刑事、民事、国家机构等方面的基本规定；其他方面的基本规定属于其他法律。原则上前者由全国人民代表大会制定，后者则由全国人民代表大会常务委员会制定。法律一般以国家主席令形式公布，但是有些由人大常委会制定，不以国家主席令公布的决定，也属于法律的范畴。法律的名称一般使用《中华人民共和国XX法》。但有时，我们也在广义的层面使用“法律”一词，如“以事实为依据，以法律为准绳”，这里的“法律”实际上是指“法”。

三是行政法规。行政法规是指国务院为领导和管理国家各项行政工作，根据宪法和法律制定的有关政治、经济、教育、科技、文化、外事等各类法规的总称。行政法规是国务院制定的，但国务院制定的文件不全是行政法规。区别的方法在于，行政法规由国务院制定并以“国务院令”编号发布，这是行政法规区别于其他法规或者规章的形式标志。另外，行政法规的名称一般称“条例”，也可以称“规定”“办法”等。

四是地方性法规。地方性法规是指享有地方性法规制定权的地方国家权力机关依照法定权限，在不同宪法、法律和行政法规相抵触的前提下，制定的在本行政区域内实施的规范性文件。有权制定地方性法规的主体是：省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会；设区的市人民代表大会及其常务委员会；自治州人民代表大会及其常务委员会；四个不设区的市人民政府；以及自治州人民政府制定的规章。

此外，法律解释以及我们国家和政府加入的条约和行政协定也属于法的范畴，必须作为我们的工作依据。

就国家的法规体系而言，上述文件属于“法”，此外，如县政府的文件等，就不属于法。所以，我们不要误解，以为只要是人大或政府都有立法权，只要是红头文件就是法。不是人人具有立法权。我们

五是自治条例和单行条例。自治条例是指民族自治地方的人民代表大会，即自治区、自治州、自治县的人民代表大会，依照当地民族的政治、经济和文化的特点，经法律程序制定的，用以全面调整本自治地方事务的综合性规范性文件。单行条例是指民族自治地方的人民代表大会，即自治区、自治州、自治县的人民代表大会，依照当地民族的政治、经济和文化的特点，经法律程序制定的，用以全面调整本自治地方某个方面事务的单项规范性文件。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或者自治区的人民代表大会常务委员会批准后生效，并报全国人民代表大会常务委员会备案。

六是规章。规章也称政府规章或行政规章，是有关国家行政机关依据法律、法规，在本职权范围内制定的具有普遍约束力的规范性文件。规章可以分为国务院部门规章和地方人民政府规章。国务院部门规章，是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构，根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限范围内制定的规章；地方人民政府规章，是指省、自治区、直辖市人民政府，经济特区所在地的市人民政府，设区的市人民政府，以及自治州人民政府制定的规章。

此外，法律解释以及我们国家和政府加入的条约和行政协定也属于法的范畴，必须作为我们的工作依据。

就国家的法规体系而言，上述文件属于“法”，此外，如县政府的文件等，就不属于法。所以，我们不要误解，以为只要是人大或政府都有立法权，只要是红头文件就是法。不是人人具有立法权。我们

要依法办事，就是指要依照上述属于“法”的文件办事。

不是“法”就不能作为我们的工作依据了吗？有人可能要问：作为基层部门，只要是上级部门的文件，不管是否属于“法”，我们都要执行，都是我们的工作依据，既然如此，我们有什么必要区别是或不是“法”呢？

当然有必要。“法”可以设定国家机关的职权和职责，以及公民的权利与义务，不是法就不能触碰这些内容；其中，没有法律法规依据，规章就不能减损公民权利、增加公民义务，不得增加部门的职权。还有，“法”可以成为人民法院判案的依据，其他文件（不属于法）不能成为人民法院判案的依据，只能成为诉讼中的证据。

这一法理，对制定文件的部门而言，必须明确的一点是：什么内容应当由什么文件来规定，这是有讲究的，必须符合《立法法》的要求。对于执法机关而言，必须明确的一点是：虽然所有上级的文件都是工作依据，但要区分什么工作。如果是限制和处分公民权利的行为，一定要有“法”的依据；如果是其他工作布置，如安排开会、学习等事实行为，并没有要求以“法”为依据，根据工作需要便可以做。

我们最后的结论是：确实，上级部门的所有文件都可以成为工作依据，但是工作具有广泛性，其中涉及机关职权、职责，公民权利与义务，以及国家的基本制度等，一定要以“法”为依据。这就是“法定职责必须为，法无授权不可为”的意思。

（胡建森专家工作室供稿）

新时代领导干部



（上接1版）

当前形式主义、官僚主义两股歪风，引起了人民群众的强烈反感。其表现主要是会议多，以会议落实会议；文件多，以文件落实文件；责任状多，以责任状落实责任；问责多，以问责代表落实；留痕多，以痕迹论英雄；检查多，一个人干活九个人督查；等等。应当看到，形式主义、官僚主义与党的宗旨、与以人民为中心的理念、与群众观点和群众路线格格不入，与党的实事求是的思想路线格格不入，始终是党的事业的大敌、人民的大敌。因而，不是一般的作风问题，而是严肃的政治问题，说到底党性问题。

形式主义、官僚主义作为痼疾顽疾，经常是反一阵好一阵，但往往是树倒根存、反而不绝，甚至“常反常新”。这次主题教育把反对形式主义、官僚主义作为强化宗旨教育的重要内容，要求进行专项整治，可以说是抓到了点子上。要坚持正本清源、标本兼治，以强烈的斗争精神坚决进行整风。歪风从哪里来，就从哪里起；病根在哪里，就从哪里治起。要从“关键少数”抓起，从领导机关抓起。一是强化党的思想路线、群众路线的教育，真正把实事求是作为根本原则来坚持，努力营造讲真话、办真

事、做真人的好环境。二是通过改进领导方式方法增强领导力，在用好用组织手段、行政手段的同时，综合运用民主的、法治的、市场的、服务的、思想政治工作的、制度的等方法以及互联网和现代信息手段开展工作。三是做好耐心细致的群众工作，坚持开门搞教育，主动听民声、问民意、知民怨、访民忧，解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，为民服务解难题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感、成就感。中央要求，要以好的作风开展主题教育，坚决防止形式主义，强调不把所有领导批示、开会发文发简报、台账记录、工作笔记等作为主题教育各项工作是否落实的标准，使这次主题教育新风扑面，必将成为求真务实、反对形式主义的新开端。

继承和创新相结合：新时代党建工作的一次创造性实践

党的十八大以来，我们党在全面从严治党、全面加强党的领导和党的建设的背景下，在全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，把制度

建设贯穿其中，深入推进反腐败斗争的背景下，根据形势和任务的需要，先后开展了党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育，推进“两学一做”学习教育常态化制度化，起到了统一思想、提高素质、改进作风、推动工作好效果，对加强党的建设发挥了重要作用。

这次主题教育面临新情况、新问题，也可以说是新时代围绕抓“关键少数”在党建工作方面的一次创新性探索和创造性实践。要认真贯彻落实党中央和习近平总书记提出的一系列新部署、新要求，努力做好融合、组合、结合三篇文章。融合，就是把学习教育、调查研究、检视问题、整改落实融合起来一体化推进，坚持边学边研边检边改，从一开始就要改起来，从学风改起，边学边改，即知即改，立说立行，立竿见影。组合，就是要在工作推进上打好组合拳。在方式方法上，要坚持那些行之有效的传统办法，也要创新载体和手段，特别是要利用新媒体、融媒体以及其他喜闻乐见、富有时代感的形式，增强吸引力和针对性实效性。在路径措施上，要坚持政治引领、思想教育先导，同步推进组织、作风、纪律和制度建设。在对象把握上，要以县处级

以上党员干部为重点，又要影响和带动其他党员、其他干部，既要做好干部受教育的工作，又要做好提高领导班子工作规范化制度化水平、增强凝聚力战斗力创造性战斗力的工作。在领导和指导上，要发挥好上级党组织、巡回指导组和本单位党组织以及基层党组织的作用。要在夯实主体责任同时，注意调动方方面面的积极性创造性，形成推进合力。要综合发挥好上级监督、同级监督、下级监督、群众监督以及媒体和舆论监督等的作用，从领导干部自身素质提升、解决问题实效、群众评价反映等方面，客观评估主题教育效果。要注意总结本地区本单位的先进经验，同时，也要学习借鉴其他地区单位的好经验为我所用。结合，就是要把主题教育与完成改革发展稳定任务结合起来，与做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作结合起来，同自身的思想和本职工作实际结合起来，同正在做的事情结合起来，特别是同贯彻落实习近平总书记对本地区本单位本领域本行业要求结合起来，坚决防止“空对空”“两张皮”以及“大呼隆”“水过地皮湿”等不良现象。

〔作者系山东省省委党校（行政学院）常务副校（院）长〕