

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

(上接第1版)

1月27日,党中央发出《关于对党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题征求意见的通知》。2月12日,文件起草组召开第一次全体会议,文件起草工作正式启动。2月18日至25日,文件起草组组成8个调研组分赴14个省区市进行调研。

从各方面反馈的意见和实地调研情况来看,大家一致认为,党的十八届四中全会研究全面推进依法治国问题并作出决定,意义重大而深远,符合党和国家事业发展需要和全党全国各族人民期盼。大家普遍希望通过这个决定明确全面推进依法治国的指导思想和总体要求,深刻阐明党的领导和依法治国的关系等法治建设的重大理论和实践问题,针对法治工作中群众反映强烈的突出问题提出强有力的措施,对社会主义法治国家建设作出顶层设计。

文件起草组在成立以来的8个多月时间里,深入调查研究,广泛征求意见,开展专题论证,反复讨论修改。其间,中央政治局常委会召开5次会议、中央政治局召开2次会议分别审议全会决定。8月初,决定征求意见稿下发党内一定范围征求意见,包括征求党内老同志意见,还专门听取了各民主党派中央、全国工商联负责人和无党派人士意见。

从反馈的情况看,各方面一致认为,全会决定直面我国法治建设领域的突出问题,立足我国社会主义法治建设实际,明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则,提出了关于依法治国的一系列新观点、新举措,回答了党的领导和依法治国的关系等一系列重大理论和实践问题,对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、法治队伍建设、加强和改进党对全面推进依法治国的领导作出了全面部署,有针对性地回应了人民群众呼声和社会关切,各方面一致认为,全会决定鲜明体现了坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系的重大判断,明确了建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手,必将有力推进社会主义法治国家建设。

在征求意见的过程中,各方面提出了许多好的意见和建议。中央责成文件起草组认真梳理和研究这些意见和建议。文件起草组对全会决定作出重要修改。

二、关于全会决定的总体框架和主要内容

中央政治局认为,全面推进依法治国涉及改革发展稳定、治党治国治军、内政外交国防等各个领域,必须立足全局和长远来统筹谋划。全会决定应该旗帜鲜明就法治建设的重大理论和实践问题作出回答,既充分肯定我国社会主义法治建设的成绩和经验,又针对现实问题提出富有改革创新精神的新观点、新举措;既抓住法治建设的关键,又体现党和国家事业发展全局要求;既高屋建瓴、搞好顶层设计,又脚踏实地、做到切实用管;既讲近功,又求长效。

全会决定起草突出了5个方面的考虑。一是贯彻党的十八大和十八届三中全会精神,贯彻党的十八大以来党中央工作部署,体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系。二是围绕中国特色社会主义事业总体布局,体现各领域改革发展对提高法治水平的要求,而不是就法论法。三是反映目前法治工作基本格局,从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署。四是坚持改革方向、问题导向,适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求,直面法治建设领域突出问题,回应人民群众期待,力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措。五是立足我国国情,从实际

出发,坚持走中国特色社会主义法治道路,既与时俱进、体现时代精神,又不照抄照搬别国模式。

全会决定共分三大板块。导语和第一部构成第一板块,属于总论。第一部旗帜鲜明提出坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家,阐述全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则,阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵,阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

第二部分至第五部分构成第二板块,从

必须依靠社会主义法治。全会决定围绕加强和改进党对全面推进依法治国的领导提出“三统一”、“四善于”,并作出了系统部署。

把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一起来是我国社会主义法治建设的一条基本经验。我国宪法以根本法的形式反映了党带领人民进行革命、建设、改革取得的成果,确立了在历史和人民选择中形成的中国共产党的领导地位。对这一点,要理直气壮讲、大张旗鼓讲。要向干部群众讲清楚我国社会主义法治的本质特征,做到正本清源、以正视听。

第二,全面推进依法治国的总目标。全会决定提出,全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家,并对这个总目标作出了阐释:在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,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,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。

提出这个总目标,既明确了全面推进依法治国的性质和方向,又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。一是向国内外鲜明宣示我们将坚定不移走中国特色社会主义法治道路。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,是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在走什么样的法治道路上问题上,必须向全社会释放正确而明确的信号,指明全面推进依法治国的正确方向,统一全党全国各族人民认识和行动。二是明确全面推进依法治国的总抓手,全面推进依法治国涉及很多方面,向全社会释放正确而明确的信号,指明全面推进依法治国的正确方向,统一全党全国各族人民认识和行动。三是明确全面推进依法治国的总抓手,全面推进依法治国涉及很多方面,向全社会释放正确而明确的信号,指明全面推进依法治国的正确方向,统一全党全国各族人民认识和行动。四是明确全面推进依法治国的总抓手,全面推进依法治国涉及很多方面,向全社会释放正确而明确的信号,指明全面推进依法治国的正确方向,统一全党全国各族人民认识和行动。五是明确全面推进依法治国的总抓手,全面推进依法治国涉及很多方面,向全社会释放正确而明确的信号,指明全面推进依法治国的正确方向,统一全党全国各族人民认识和行动。

第六部分、第七部分和结束语构成第三板块。第六部分讲加强法治工作队伍建设,从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制3个方面展开。第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导,从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化,深入推进行治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作7个方面展开。最后,号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

三、关于需要说明的几个问题

第一,党的领导和依法治国的关系。党和法治的关系是法治建设的核心问题。全面推进依法治国这件大事能不能办好,最关键的是方向是不是正确,保证政治是不是坚强有力,具体讲就是坚持党的领导,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论。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。中国特色社会主义制度是中国特色社会主义法治体系的根本制度基础,是全面推进依法治国的根本制度保障。

党的十八大以来党中央工作部署,体现各领域改革发展对提高法治水平的要求,而不是就法论法。三是反映目前法治工作基本格局,从立法、执法、司法、守法4个方面作出工作部署。四是坚持改革方向、问题导向,适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求,直面法治建设领域突出问题,回应人民群众期待,力争提出对依法治国具有重要意义的改革举措。五是立足我国国情,从实际

出发,坚持走中国特色社会主义法治道路,既与时俱进、体现时代精神,又不照抄照搬别国模式。

全会决定提出建立宪法宣誓制度。这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在142个有成文宪法的国家中,规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序,各国做法不尽相同,一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。全会决定规定,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。这样做,有利于彰显宪法权威,

港”、“澳人治澳”、高度自治的方针,严格依照宪法和基本法办事,完善与基本法实施相关的制度和机制,依法行使中央权力,依法保障高度自治,支持特别行政区行政长官和政府依法施政,保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作,防范和反对外部势力干预港澳事务,保持香港、澳门长期繁荣稳定。

运用法治方式巩固和深化两岸关系和平发展,完善涉台法律法规,依法规范和保障两岸人民关系,推进两岸交流合作。运用法律手段捍卫一个中国原则、反对“台独”,增进维护一个中国框架的共同认知,推进祖国和平统一。

依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强内地同香港和澳门、大陆同台湾的执法司法协作,共同打击跨境违法犯罪活动。

(七)加强涉外法律工作。适应对外开放不断深化,完善涉外法律法规体系,促进构建开放型经济新体制,积极参与国际规则制定,推动依法处理涉外经济、社会事务,增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力,运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。强化涉外法律服务,维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益,依法维护海外侨胞权益。深化司法领域国际合作,完善司法协助体制,扩大国际司法协助覆盖范围,加强反腐败国际合作,加大海外追赃追逃、遣返力度。积极参与司法安全国际合作,共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国组织犯罪。

健全军事法制工作体制,建立完善领导机关法制工作机构,改革军事司法体制,健全统一领导的军事审判、检察制度,维护国防利益,保障军人合法权益,防范打击违法犯罪。建立军事法律顾问制度,在各级领导机关设立军事法律顾问,完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度,改革军队纪检监察体制。

强化官兵法治理念和法治素养,把法律知

识学习纳入军队院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系,列为军队院校学员必修课和部队官兵必训内容。完善军事法律人才培养机制。加强军事法治理论研究。

(六)依法保障“一国两制”实践和推进祖

国统一。坚持宪法的最高法律地位和最高法律效力,全面准确贯彻“一国两制”、“港人治

港”、“澳人治澳”、高度自治的方针,严格依照宪法和基本法办事,完善与基本法实施相关的制度和机制,依法行使中央权力,依法保障高度自治,支持特别行政区行政长官和政府依法施政,保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作,防范和反对外部势力干预港澳事务,保持香港、澳门长期繁荣稳定。

增强公职人员宪法观念,激励公职人员忠于和维护宪法,也有利于在全社会增强宪法意识,树立宪法权威。

第四,完善立法体制。新中国成立以来特别是改革开放以来,经过长期努力,我国形成了中国特色社会主义法律体系,国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依,这是一个了不起的重大成就。同时,我们也要看到,实践发展永无止境,立法工作也永无止境,完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。

我们在立法领域面临着一些突出问题,

比如,立法质量需要进一步提高,有的法律规定全面反映客观规律和人民意愿不够,解决实际问题有效性不足,针对性、可操作性不强;立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一种利益博弈,不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。

推进科学立法、民主立法,是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制,创新公众参与立法方式,广泛听取各方面意见和建议。全会决定提出,明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。一是健全立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用;建立由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案制度,增加有法治实践经验的专职常委比例;依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进行政立法制度建设,完善行政法规、规章制定程序,完善公众参与政府立法机制;重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草;对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,不能久拖不决。三是明确地方立法权限和范围,禁止地方立法带有立法性质的文件。

需要明确的是,在我国国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五,加快建设法治政府。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”如果有法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律得到严格执行,做到“法立,有犯必施;令出,唯行而不行”。

政府是执法主体,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,必须下大力气解决。全会决定提出,各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,加快建设职能科学、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。全会决定提出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制,加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件;将每年12月4日定为国家宪法日;在全国普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。

全会决定提出建立宪法宣誓制度。这是世界上大多数有成文宪法的国家所采取的一种制度。在142个有成文宪法的国家中,规定相关国家公职人员必须宣誓拥护或效忠宪法的有97个。关于宪法宣誓的主体、内容、程序,各国做法不尽相同,一般都在有关人员开始履行职务之前或就职时举行宣誓。全会决定规定,凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。这样做,有利于彰显宪法权威,

港”、“澳人治澳”、高度自治的方针,严格依照宪法和基本法办事,完善与基本法实施相关的制度和机制,依法行使中央权力,依法保障高度自治,支持特别行政区行政长官和政府依法施政,保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作,防范和反对外部势力干预港澳事务,保持香港、澳门长期繁荣稳定。

运用法治方式巩固和深化两岸关系和平发展,完善涉台法律法规,依法规范和保障两岸人民关系,推进两岸交流合作。运用法律手段捍卫一个中国原则、反对“台独”,增进维护一个中国框架的共同认知,推进祖国和平统一。

依法保护港澳同胞、台湾同胞权益。加强内地同香港和澳门、大陆同台湾的执法司法协作,共同打击跨境违法犯罪活动。

(七)加强涉外法律工作。适应对外开放不断深化,完善涉外法律法规体系,促进构建开放型经济新体制,积极参与国际规则制定,推动依法处理涉外经济、社会事务,增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力,运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。强化涉外法律服务,维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益,依法维护海外侨胞权益。深化司法领域国际合作,完善司法协助体制,扩大国际司法协助覆盖范围,加强反腐败国际合作,加大海外追赃追逃、遣返力度。积极参与司法安全国际合作,共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和贩毒走私、跨国组织犯罪。

健全军事法制工作体制,建立完善领导机关法制工作机构,改革军事司法体制,健全统一领导的军事审判、检察制度,维护国防利益,保障军人合法权益,防范打击违法犯罪。建立军事法律顾问制度,在各级领导机关设立军事法律顾问,完善重大决策和军事行动法律咨询保障制度,改革军队纪检监察体制。

强化官兵法治理念和法治素养,把法律知

识学习纳入军队院校教育体系、干部理论学习和部队教育训练体系,列为军队院校学员必修课和部队官兵必训内容。完善军事法律人才培养机制。加强军事法治理论研究。

(六)依法保障“一国两制”实践和推进祖

国统一。坚持宪法的最高法律地位和最高法律效力,全面准确贯彻“一国两制”、“港人治

港”、“澳人治澳”、高度自治的方针,严格依照宪法和基本法办事,完善与基本法实施相关的制度和机制,依法行使中央权力,依法保障高度自治,支持特别行政区行政长官和政府依法施政,保障内地与香港、澳门经贸关系发展和各领域交流合作,防范和反对外部势力干预港澳事务,保持香港、澳门长期繁荣稳定。

增强公职人员宪法观念,激励公职人员忠于和维护宪法,也有利于在全社会增强宪法意识,树立宪法权威。

第四,完善立法体制。新中国成立以来特别是改革开放以来,经过长期努力,我国形成了中国特色社会主义法律体系,国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依,这是一个了不起的重大成就。同时,我们也要看到,实践发展永无止境,立法工作也永无止境,完善中国特色社会主义法律体系任务依然很重。

我们在立法领域面临着一些突出问题,

比如,立法质量需要进一步提高,有的法律规定全面反映客观规律和人民意愿不够,解决实际问题有效性不足,针对性、可操作性不强;立法效率需要进一步提高。还有就是立法工作中部门化倾向、争权诿责现象较为突出,有的立法实际上成了一种利益博弈,不是久拖不决,就是制定的法律法规不大管用,一些地方利用法规实行地方保护主义,对全国形成统一开放、竞争有序的市场秩序造成障碍,损害国家法治统一。

推进科学立法、民主立法,是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律,民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。要完善科学立法、民主立法机制,创新公众参与立法方式,广泛听取各方面意见和建议。全会决定提出,明确立法权力边界,从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。一是健全立法权的人大主导立法工作的体制机制,发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用;建立由全国人大相关专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。二是加强和改进行政立法制度建设,完善行政法规、规章制定程序,完善公众参与政府立法机制;重要行政管理法律法规由政府法制机构组织起草;对部门间争议较大的重要立法事项,由决策机关引入第三方评估,不能久拖不决。三是明确地方立法权限和范围,禁止地方立法带有立法性质的文件。

需要明确的是,在我国国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五,加快建设法治政府。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”如果有法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律得到严格执行,做到“法立,有犯必施;令出,唯行而不行”。

政府是执法主体,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,必须下大力气解决。全会决定提出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制,加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件;将每年12月4日定为国家宪法日;在全国普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。

需要明确的是,在我国国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五,加快建设法治政府。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”如果有法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律得到严格执行,做到“法立,有犯必施;令出,唯行而不行”。

政府是执法主体,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,必须下大力气解决。全会决定提出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制,加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件;将每年12月4日定为国家宪法日;在全国普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。

需要明确的是,在我国国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五,加快建设法治政府。法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。“天下之事,不难于立法,而难于法之必行。”如果有法律而不实施、束之高阁,或者实施不力、做表面文章,那制定再多法律也无济于事。全面推进依法治国的重点应该是保证法律得到严格执行,做到“法立,有犯必施;令出,唯行而不行”。

政府是执法主体,对执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题,老百姓深恶痛绝,必须下大力气解决。全会决定提出,完善全国人大及其常委会宪法监督制度,健全宪法解释程序机制,加强备案审查制度和能力建设,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件;将每年12月4日定为国家宪法日;在全国普遍开展宪法教育,弘扬宪法精神。

需要明确的是,在我国国家,法律是对全体公民的要求,党内法规制度是对全体党员的要求,而且很多地方比法律的要求更严格。我们党是先锋队,对党员的要求应该更严。全面推进依法治国,必须努力形成国家法律法规和党内法规制度相辅相成、相互促进、相互保障的格局。

第五,加快建设法治政府。法律的生命