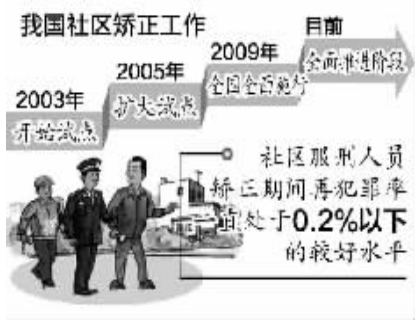
学习贯彻四中全会《决定》

□ 本报记者　李万祥

我国司法行政体制改革取得重要成果

绘就法治领域改革新蓝图

国务院新闻办公室5日举行新闻发布会，司法部副部长张苏军在介绍推进司法行政体制改革时表示，党的十八届四中全会《决定》是三中全会《决定》的姊妹篇，描绘了全面深化改革的战略部署在法治领域新蓝图。张苏军介绍说，我国司法行政体制改革进展顺利，成效明显。“《决定》直接或者间接涉及司法行政领域的有30多项内容。中国的司法行政体制改革将向着加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，提高全社会法治化水平的目标大踏步前进。”



有序推进社区矫正立法

社区矫正立法已列入十二届全国人大常委会5年立法规划和国务院2014年立法工作计划

党的十八届四中全会明确提出，制定社区矫正法。对此，张苏军表示，社区矫正立法条件已经成熟。目前，社区矫正法的制定工作正有序推进，国务院法制办正在积极修改完善司法部报送的社区矫正法草案送审稿。社区矫正立法已列入十二届全国人大常委会5年立法规划和国务院2014年立法工作的计划。

据介绍，在推动健全社区矫正制度方面，司法部已会同最高法、最高检、公安部联合召开了全国社区矫正工作会议，联合下发了《关于全面推进社区矫正工作的意见》，同时积极推进社区矫正立法，全面推进社区矫正工作。

我国社区矫正工作从2003年开始试点，2005年扩大试点，2009年在全国全面施行，目前已进入全面推进阶段。目前，全国共有社区服刑人员73.1万人，已经累计接收了211.3万人，社区服刑人员矫正期间再犯罪率一直处于0.2%以下的较好水平。

不断扩大法律援助范围

23个省区市扩大了法律援助补充事项范围，19个省区市放宽了经济困难标准

《决定》提出，完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。

资料显示，从2003年我国法律援助条例颁布实施以来，我国法律援助工作取得了快速发展。《国务院中央军委关于加强军人军属法律援助工作的意见》、《关于加强国家赔偿法律援助工作的意见》先后出台，23个省、区、市扩大了法律援助补充事项范围，19个省、区、市放宽了经济困难标准，通过降低标准，扩大事项范围，法律援助覆盖面进一步扩大，公共法律服务体系建设正积极推进……

“目前，法律援助的经济困难标准已从低保调整为低保的1.5至2倍。”张苏军说，法律援助条例配套规章日益完善，已有28个省区市出台了地方性法律法规，建立了中央和地方共同分担的法律援助经费保障体制。10年来，法律援助财政投入年均增长率为16.6%，2013年中央财政达16亿元。

继续推动律师制度改革

《决定》涉及律师制度改革发展的方方面面，如完善律师执业保障机制，发展律师服务业，建立完备的法律服务体系等

目前，我国有近26万律师，且每年以平均2万多人的速度增长，多种类、多功能的职业律师的体系已经形成。据统计，2013年，全国律师共担任法律顾问45万多家，办理诉讼案件250多万件，非诉讼法律事务81万多件。

“党的十八届四中全会将法律服务和律师工作摆在比较重要的突出位置，为当前和今后一个时期的律师工作提供了基本遵循和行动指南。”张苏军分析说，《决定》涉及律师制度改革发展的方方面面，如完善律师执业保障机制，发展律师服务业，建立完备的法律服务体系等。

“在制定改革意见中，对于该试点的，我们安排先行试点，条件成熟以后再逐步推开；有需要修改法律的，我们就积极推动修改法律，做到改革于法有据；需要贯彻落实的、条件比较成熟的，我们就抓紧制定一些配套的细化措施。”张苏军表示。

严格规范减刑假释暂予监外执行

司法部在要求各地严格执行的同时，在监狱系统内完成了对3类罪犯的全数复查

减刑、假释、暂予监外执行案件涉及司法公正，社会公众十分关注。据了解，暂予监外执行是在监狱系统内完成；减刑、假释的基础工作在监狱，最终是由人民法院依法裁定。按照有关法律法规，这些执法工作都受人民检察院的全程同步监督。

“中央政法委发文要求，进一步确保司法公正，严格减刑、假释、暂予监外执行。对此，司法部在要求各地严格执行的同时，在监狱系统内完成了对3类罪犯的全数复查，特别是对于保外就医的，每一个都带回指定医院进行检查，对于不符合规定的，坚决依法收监。”

就最近发生的广东北江监狱罪犯逃脱案件，张苏军指出，北江监狱设施比较陈旧，信息化也比较落后。“有关方面对有责任的监狱长、分管的副监狱长已进行了免职处理。同时，司法部监狱管理局发出通知，要求全国各监狱吸取教训，再进行一次安全的大检查、大排查。”

推动决定表示

本报讯　连日来，各地各部门认真学习宣传贯彻党的十八届四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，表示要不断创新，结合自身工作特点，切实增强走中国特色社会主义法治道路的自觉性，推动依法治国基本方略全面落实。

11月4日至5日，国务院国资委召开中央企业法治工作会议，要求全面推进法治央企建设，努力将中央企业打造成为对外依法经营、对内依法治理的法治社会模范守法的“企业公民”，并提出今后5年中央企业法制工作的总体目标和重点任务。

国资委副主任黄淑和在讲话中指出，中央企业法制工作第三个3年目标顺利实现。截至今年9月底，中央企业全系统建立总法律顾问制度的户数达到2584家，集团和重要子企业总法律顾问专职率接近80%。中央企业全系统法律顾问队伍超过2万人。中央企业集团及重要子企业规章制度、经济合同、重要决策3项法律审核率分别达到99.98%、99.68%和99.6%。

黄淑和强调，党的十八届四中全会作出了“全面推进依法治国”的重大决策部署，必将对中央企业改革发展产生重大而深远的影响。中央企业要把全面推进法治央企建设，作为贯彻落实四中全会精神的重要举措，深入推进依法治企各项工作，其主要标志是使中央企业成为依法治理的企业法人，诚信守法的经营实体，公平竞争的市场主体。

工信部日前召开干部大会，工信部党组书记、部长苗圩表示，要大力推进工业和信息化领域法律制度建设，积极推动加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律、行政法规，依法规范网络行为。

苗圩指出，要围绕两化深度融合的中心任务，研究工业和信息化立法规划，明确立法工作的方向和任务；继续大力推进电信法、无线电管理等立法进程，依法加强电信市场监管和无线电管理；加强军民融合深度发展法治保障，组织做好原子能等立法工作；以结构调整和发展方式转变为主线，抓好两化融合、中小企业、高端装备制造业发展、信息产业发展、工业节能减排、产品质量品牌、产业安全等方面法律制度建设，推进企业社会责任立法。

山东省委11月5日召开学习贯彻党的十八届四中全会精神宣讲报告会，司法部副部长赵大程作宣讲报告。报告从全面推进依法治国的重大意义，全面推进依法治国的指导思想、总目标和基本原则，全面推进依法治国的各项任务和重大举措，加强和改进党对全面推进依法治国的领导等方面作了系统解读。

山东省委书记姜异康在报告会上表示，宣讲报告对于深入学习领会四中全会精神、用全会精神指导和推动山东法治建设具有重要作用。

江苏省委中心组日前在南京举行学习报告会，集中学习十八届四中全会《决定》。宣讲团成员、国务院发展研究中心副主任、党组成员张来明应邀作专题辅导报告。

张来明指出，全面推进依法治国、实现“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”，是发展社会主义市场经济的客观需要，也是社会进步的重要标志、国家长治久安的重要保障。

江苏省委书记罗志军主持报告会强调，要迅速在全省掀起学习热潮，各级党组织要采取主动学习、自主学习、集中交流、专家辅导等多种形式，引导广大党员干部切实增强走中国特色社会主义法治道路的自觉性，推动依法治国基本方略全面落实。

（本报记者李予阳　黄　鑫　单保江　薛海燕报道）

正确处理改革与法治的关系

——访全国人大法律委员会委员、全国人大常委会副秘书长沈春耀

本报记者　许跃芝

党的十八届四中全会《决定》对立法工作作出部署，并提出，“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。实践证明行之有效的，要及时上升为法律。实践条件还不成熟、需要先行先试的，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。”

近日，就《决定》中关于立法与改革的相关重要表述，《经济日报》记者采访了全国人大常委会委员、全国人大法律委员会委员、全国人大常委会副秘书长沈春耀。

沈春耀认为，在全面深化改革和全面推进依法治国的新形势下，需要正确处理改革与法治的关系。特别是在立法工作方面，更需要重视这个问题。

记者：长期以来，特别是改革开放以来，我国积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系已如期形成。那么，如何看待改革与法治，特别是改革与立法的关系？

沈春耀：我国社会主义法治建设，总体上说，是与改革开放事业共同推进、共同成长的。

从过去30多年的实践看，立法先行的例子有不少，如1979年中外合资经营企业法、1980年个人所得税法、1984年专利法等，都属于先立法后推进这一类；又如1982年宪法第91条、第109条确立了国家审计制度，而在此之前我国并没有这一制度，国家各级审计机关是根据宪法规定在1983年之后才陆续建立起来。这类情形还有一些。

与立法先行模式相对应的是立法跟进模式，这是我们更为经常看到的立法情形。也就是先有一些实践经验，经过总结概括后上升为法律。这中间还有不少法律是先经过地方性法规、行政法规或者其他规范性文件形式的探索和过渡。这既是一个实践的过程，逐步积累经验；也是一个认识的过程，逐步形成共识。

> 四中全会《决定》提出，一是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；二是做到重大改革于法有据；三是做到立法主动适应改革和经济社会发展需要。这些重要的精神表明，立法应该更加积极、更加主动地适应改革发展稳定的需要

记者：我们知道，法律制度具有稳定性的特征。可是，社会生活特别是改革“大时代”的一个重要特征就是变动性。如何看待二者之间呈现出的矛盾性？

沈春耀：面对变化中的社会生活，法律往往具有一定的滞后性甚至是保守性，这是各国法制发展史上带普遍性的现象。

19世纪英国法制史学家梅因曾经讲过：“社会的需要和社会的意见常常是或多或少走在‘法律’的前面的。我们可能非常接近地达到它们之间缺口的接合处，但永远存在的趋向是要把这缺口重新打开来。因为法律是稳定的，而我们所谈到的社会是进步的，人民幸福的或大或小，完全决定于缺口缩小的快慢程度。”这是一种客观现象，问题在于我们如何认识和把握。

在变革社会中推进法治，更具有复杂性、艰巨性。全面深化改革和全面推进依法治国，给我们立法工作提出了新的更高要求，需要我们认真思考和规划。今年2月，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上的讲话中明确提出：“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”

《决定》在这方面也提出了新的要求，一是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；二是做到重大改革于法有据；三是做到立法主动适应改革和经济社会发展需要。这些重要的精神表明，立法不应是被动地适应、接受，而是应该更加积极、更加主动地适应改革发展稳定的需要。

记者：《决定》提出，全面推进依法治国的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。在全面推进依法治国的过程中，如何把握好、实现好立法和改革决策相衔接？

沈春耀：总结近年来我国的立法实践，适应新形势新常态新要求，可以从以下几方面来把握立法和改革决策相衔接的问题。

一是立法先行。先制定或者修改有关法律，再展开和推进相关工作，特别是涉及国家重要制度、全国人大专属立法权等方面的事项，应当坚持立法启动改革、实施改革，在法治轨道上推进改革。

二是立法授权。为局部地区或者领域先行推进改革提供必要的法律依据，全国人大常委会近年来对“一府两院”都有授权的实例，已经不同于改革开放初期的立法授权，更好地体现了法治精神。

三是立法跟进。关键是缩短实践需要与制度规则之间的“时间差”，及时总结实践经验，及时完善法律制度，防止和克服立法滞后现象。例如我国刑法在1997年作出全面修订之后，根据情况的变化和工作需要，先后通过有关刑法的1个决定、8个修正案和13个解释。这次全国人大常委会会议审议了刑法修正案(九)草案。

四是立法前瞻。在确定基本制度和规则的同时，保持必要的灵活性，为实践中探索留有一定的空间，特别是对那些需要作出必要规范而情况又较为复杂、认识又不尽相同的问题，实践和时间将会提供较好的答案。

五是立法分层。我国实行统一的、多层次立法体制。在坚持国家法制统一的基础上，充分发挥法律、行政法规、地方性法规的作用，综合发挥规章、司法解释、军事法规、技术规范、惯例规范、国际条约等多种规范的作用。

六是立法解释。对法律没有规定或者规定不明确的，能做还是不能做，应当如何掌握，并没有一个固定不变的判断标准，需要具体情况具体分析，及时作出立法解释是必要的。近年来，全国人大常委会就加强了法律解释工作。

三部门联合发文

向拒不执行判决等犯罪行为“亮剑”

本报北京11月5日讯　记者李万祥报道：为有效遏制当前部分被执行人或相关人员抗拒执行、阻碍执行甚至暴力抗法等不良现象，切实保障人民群众合法权益，维护法律尊严，最高法、最高检、公安部日前联合下发了《关于开展集中打击拒不执行法院判决、裁定等犯罪行为的专项行动有关工作的通知》。据悉，整个专项行动将从近期开始，到2015年3月结束。

《通知》明确，此次专项行动主要对人民法院执行过程中发生的两类违法犯罪行为进行集中打击。其中，一类是涉嫌构成拒不执行判决、裁定罪，妨害公务罪，非法处置查封、扣押、冻结财产罪等犯罪的被执行人或相关人员，将由公安机关立案侦查、人民检察院提起公诉、人民法院进行审判，最后依法定罪量刑；另一类是被执行人或相关人员的妨害执行行为虽不构成犯罪，但需要进行司法拘留惩戒的，由各地人民法院依法及时采取强制措施，若有行为人逃匿的，由公安机关协助查找、控制，送交拘留所进行拘留。

《通知》还明确要求各部门，在专项行动中加强工作协调，形成打击抗拒执行违法犯罪行为的合力。如对人民法院移送的犯罪线索，公安机关经审查认为不符合立案条件的，应当在收到人民法院移送的犯罪线索后5日内，将有关书面意见反馈人民法院；人民法院认为符合立案条件的，提请人民检察院予以监督等。

本版编辑　韩　叙